

Vergaderjaar 2005–2006

30 229

Regeling van de tijdelijke vervanging van leden van de Tweede Kamer en Eerste Kamer der Staten-Generaal, de provinciale staten en de gemeenteraden wegens zwangerschap en bevalling of ziekte

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 3 januari 2005

ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie merken op dat het wetsvoorstel slechts regels stelt voor de tijdelijke vervanging van volksvertegenwoordigers. De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat er ook behoefte kan bestaan aan de tijdelijke vervanging wegens zwangerschap en bevalling of ziekte van bestuurders. In onderhavig voorstel is dit niet geregeld, maar de aan het woord zijnde leden zijn van oordeel dat het logisch zou zijn als de wetgever ook regels wil stellen ten aanzien van de tijdelijke vervanging van volksvertegenwoordigers en vragen waarom de regering hiervoor niet heeft gekozen en of zij voornemens is dit in een ander wetsvoorstel te regelen.

Opgemerkt zij dat de situatie van benoemde bestuurders in deze niet geheel vergelijkbaar is met die van gekozen volksvertegenwoordigers. De kiesrechtelijke aspecten doen zich daar immers niet voor. In die zin zijn er minder formele beletselen om afspraken te maken over vervanging. Er zij echter op gewezen dat bij de eerdere advisering over het voorstel tot grondwetswijziging het IPO heeft aangegeven een vervangingsregeling voor gedeputeerden, analoog aan die voor volksvertegenwoordigers, wenselijk te achten. Ook de VNG stond 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 werd op de politieke verantwoordelijkheden en het belang van juiste stemverhoudingen binnen het college. In overleg met IPO en VNG wil ik dan ook bezien welke belemmeringen zich in de praktijk voordoen en of een specifieke regeling wenselijk is. Indien dat het geval blijkt, zal een separaat wetsvoorstel worden voorbereid. Overigens wijs ik er nog op dat bij de voorgenomen wijziging van de Waterschapswet voorzien zal worden in een regeling voor tijdelijke vervanging van waterschapsbestuurders.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of niet een specifieke regeling moet worden getroffen voor de situatie dat bewindspersonen na verkiezingen hun ambt tijdelijk kunnen verenigen met het lidmaatschap van de Tweede Kamer voor de duur van de kabinetsformatie dan wel voor de wethouder of gedeputeerde die demissionair tevens raadslid of statenlid kan zijn. Is het de bedoeling dat in geval van ziekte ook deze bestuurders zich als volksvertegenwoordiger tijdelijk kunnen laten vervangen? Zo ja, hoe verhoudt zich dit dan tot de periode van zestien weken nu bijvoorbeeld op lokaal en provinciaal niveau de demissionaire periode doorgaans korter is? Deze leden zien het goed dat de vervangingsregeling ook geldt voor demissionaire bewindsliden, wethouders en gedeputeerden die tevens lid zijn van de Tweede Kamer, de gemeenteraad respectievelijk gedeputeerde staten. Er is geen reden deze leden anders te behandelen dan andere leden van genoemde vertegenwoordigende organen. Na ommekomst van de vervangingsperiode worden zij van rechtswege opnieuw lid van het vertegenwoordigend orgaan. Indien betrokkene na afloop van de periode van vervanging is toegetreden tot een nieuw kabinet of nieuw college – wat beslist niet vanzelfsprekend is – dan vervult hij een met het lidmaatschap van dat orgaan onverenigbare betrekking. Het hervatte lidmaatschap eindigt dan op grond van de artikelen X 1 en volgende van de Kieswet. Aangenomen mag worden dat het betrokken lid in een zodanig geval op eigen initiatief ontslag neemt met ingang van de dag waarop zijn lidmaatschap van rechtswege aanvangt. In de aldus ontstane vacature wordt vervolgens een opvolger benoemd. Indien betrokkene na afloop van de vervangingsperiode niet toetreedt tot een nieuw kabinet of college – of nog steeds lid is van een demissionair bestuur – dan staat niets een hernieuwd lidmaatschap in de weg (daargelaten de aanvaarding van andere onverenigbare betrekkingen).

2. Het tijdelijk ontslag

De leden van de CDA-fractie vragen of is overwogen tijdelijke vervanging niet meer aan de orde te doen zijn als de regering dan wel het college van GS, dan wel het college van B en W inmiddels demissionair is geworden, nu immers het lidmaatschap van het vervangen lid niet meer zal herleven als de zittingstermijn van het vertegenwoordigend orgaan als geheel is geëindigd. Ik neem aan dat de vragenstellers doelen op de situatie van tussentijdse ontbinding van het vertegenwoordigend orgaan. Deze situatie kan zich niet voordoen bij gemeenteraden en provinciale staten maar uitsluitend op nationaal niveau. Niet is overwogen voor die gevallen te regelen dat een lid zich niet tijdelijk kan laten vervangen. In beginsel kan ieder lid op welk moment tijdens de zittingsperiode van het vertegenwoordigend orgaan ook, een verzoek tot tijdelijk ontslag doen. Aangenomen mag worden dat een volksvertegenwoordiger verstandig zal omgaan met een verzoek om tijdelijk ontslag indien de zittingsduur van het vertegenwoordigend orgaan op korte termijn zal eindigen. De situatie onder een demissionair kabinet met uitzicht op verkiezingen is overigens in het licht van de regeling van tijdelijke vervanging niet anders dan de situatie tegen het einde van de reguliere zittingsduur van een algemeen vertegenwoordigend orgaan. Ook in dat geval moet het betrokken lid afwegen of hij zich voor een relatief korte periode zal laten vervangen.

De leden van de VVD-fractie hebben vraagtekens bij de totale duur van een vervanging. De regering stelt voor om een vervanging tot maximaal drie cumulatieve perioden van zestien weken te limiteren. Dat is in totaal een vierde deel van de reguliere zittingstermijn van een volksvertegenwoordiger. Dat lijkt de aan het woord zijnde leden een te lange periode. De aan het woord zijnde leden vragen waarom niet voor maximaal twee periodes is gekozen. Bij de keuze voor de maximale duur van de vervanging tijdens één zittingstermijn heeft de regering zich laten leiden door de

afweging van het belang tussen dat van het zieke of zwangere lid enerzijds en het belang dat is gediend met handhaving van het uitgangspunt dat een gekozen in beginsel is gekozen voor de gehele zittingstermijn van het vertegenwoordigend orgaan anderzijds. Deze belangen afwegende is de regering tot het oordeel gekomen dat met een vervangingsperiode van maximaal drie maal zestien weken, dus normaal gesproken minder dan een kwart van de totale zittingstermijn van het vertegenwoordigend orgaan, de juiste balans is gevonden.

Een volksvertegenwoordiger die al eerder voor de maximale cumulatieve duur van drie maal zestien weken is vervangen, kan zich in dezelfde zittingsperiode niet opnieuw laten vervangen, zo merk ik op naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie. Per zittingsperiode wordt ten hoogste drie maal tijdelijk ontslag verleend.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regeling in de praktijk zou moeten werken indien de ziekte of de zwangerschap en bevalling van de volksvertegenwoordiger zich afspeelt kort voor of aan het einde van een reguliere zittingsperiode of bij tussentijdse kamerontbinding. In dit verband vragen zij of het verschil maakt of degene die het verzoek tot vervanging doet, zich opnieuw kandideert of heeft gekandideerd voor het betrokken orgaan. Immers, indien dat niet het geval is, zou betrokkene toch ook definitief ontslag kunnen worden verleend, indien minder dan zestien weken tot het einde van de zittingsperiode resterend. Indien vervolgens de vervangen volksvertegenwoordiger direct wordt herkozen, dient betrokkene kennelijk desgewenst een nieuw verzoek tot vervanging te doen, waarbij, zo begrijpen deze leden, een nieuwe termijn van zestien weken gaat lopen. Waarom is niet gekozen voor een regeling waarbij de voorzitter in de aanloop naar verkiezingen geen tijdelijke vervanging meer kan toestaan, omdat de minimale termijn van zestien weken alleen kan worden gehaald als betrokkene direct wordt herkozen, wat natuurlijk nooit zeker is, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Ook aan het begin van een nieuwe zittingsperiode rijzen wat de leden van de VVD-fractie betreft vergelijkbare vragen. Het is bijvoorbeeld denkbaar, dat een kandidaat wordt gekozen en zijn benoeming wil aanvaarden, maar direct na zijn of haar beëdiging wegens ziekte of zwangerschap van de vervangingsregeling gebruik wil maken. Is het de bedoeling dat iemand een dag of slechts enkele dagen volksvertegenwoordiger kan zijn om zich vervolgens voor drie keer zestien weken te laten vervangen? De leden van deze fractie vragen of het niet wenselijk is een bepaling op te nemen dat van de vervangingsregeling pas na verloop van bijvoorbeeld twee maanden gebruik kan worden gemaakt. Ook hier geldt naar hun oordeel ook een eigen verantwoordelijkheid van de kandidaat/volksvertegenwoordiger. Echter transparantie, ook in de richting van de kiezer, alsmede de doelstelling om het onnodig oplopen van cumulatie van schadeloosstellingen cum annexis te vermijden, kan toch een reden zijn om een wettelijke voorziening te overwegen, menen deze leden. Theoretisch voorziet het wetsvoorstel immers in de mogelijkheid dat een volksvertegenwoordiger gedurende een zittingsperiode (of bij tussentijdse plaatsvervulling een deel daarvan) zich bij herhaling zestien weken laat vervangen en kort na herverkiezing dit opnieuw bij herhaling laat doen. Ook kort voor het einde van een zittingsperiode en kort na aanvang van een zittingsperiode kan een lid van een vertegenwoordigend orgaan gebruik maken van de vervangingsregeling.

Het wetsvoorstel kent op dit punt geen beperkingen. Iedere keuze voor een periode waarin geen tijdelijk ontslag kan worden aangevraagd zou arbitrair zijn. Ik ga ervan uit dat een volksvertegenwoordiger de omstandigheid dat de zittingsperiode op korte termijn eindigt in zijn keuze voor het verzoek tot tijdelijk ontslag laat meewegen. Anderzijds kan een ziekte die kort na aanvang van het lidmaatschap optreedt net zo onvoorzien zijn

als een later optredende ziekte. Het is mijns inziens dan ook niet te rechtvaardigen dergelijke gevallen uit te sluiten van de vervangingsregeling. Het is ook niet noodzakelijk of wenselijk om alle mogelijke gevallen van vervanging tot in detail te reguleren. Dat komt de inzichtelijkheid en de uitvoerbaarheid van de regeling niet ten goede. Het is niet mogelijk, maar ook niet nodig of wenselijk, in de wet onderscheid te maken tussen een volksvertegenwoordiger die na de verkiezingen terugkeert in het vertegenwoordigend orgaan en een volksvertegenwoordiger die niet terugkeert. De aan het woord zijnde leden merken terecht op dat het niet mogelijk is voorafgaand aan verkiezingen met zekerheid vast te stellen wie er herkozen worden in het vertegenwoordigend orgaan. De regelgeving kan daar dan ook niet op toegesneden worden.

Zoals opgemerkt in antwoord op een eerdere vraag van de leden van de CDA-fractie is de situatie in de periode voor tussentijdse verkiezingen na ontbinding van de Tweede Kamer in het licht van de regeling van tijdelijke vervanging niet anders dan de situatie tegen het einde van de reguliere zittingsduur van een algemeen vertegenwoordigend orgaan.

De leden van de VVD-fractie vragen ook naar de rechtspositionele consequenties voor zowel degene die wordt vervangen aan het eind van de zittingsperiode als voor de vervanger, indien een kortere vervanging dan zestien weken aan de orde is. Het lidmaatschap van zowel de tijdelijke vervanger als van het vervangen lid eindigt met het eind van de zittingstermijn van het vertegenwoordigend orgaan. In dat geval is de periode van vervanging korter dan zestien weken. Voor diegene die vervangen wordt, geldt dat de materiële financiële rechtspositie zoveel mogelijk gelijk is aan de rechtspositie die hij had als lid van het vertegenwoordigend orgaan. Deze rechtspositie is verbonden aan de vervanging en eindigt ook wanneer de vervanging eindigt. Dat geldt ook indien de vervanging eindigt omdat het lidmaatschap van rechtswege eindigt (ongeacht of de periode van zestien weken is verstreken). Hetzelfde geldt voor het lid dat tijdelijk als vervanger is benoemd. De daarmee verbonden rechtspositie eindigt eveneens bij beëindiging van het lidmaatschap waarvoor de vervanging geschiedt.

De leden van de VVD-fractie vragen of de voorzitter van het vertegenwoordigend orgaan bevoegd is om een zelfstandige afweging ten aanzien van het verzoek te maken en of het hier gaat om een discretionaire bevoegdheid. Zij vragen waarom niet is aangesloten bij de procedure tot definitief ontslag. De bevoegdheid van de voorzitter is sterk gebonden. Indien het lid de vereiste verklaring van een verloskundige of arts verstrekt, dan verleent de voorzitter het ontslag. Hij heeft geen ruimte tot een ander oordeel te komen dan de arts of verloskundige. Wel kan hij vaststellen dat de verklaring ontbreekt of niet aan de eisen voldoet (er ontbreekt bijvoorbeeld de verwachte datum van bevalling of de te verwachten duur van het herstel van de ziekte), Indien de verzoeker zo'n verzuim niet herstelt, zal de voorzitter het verzoek niet inwilligen. De regeling van het tijdelijk ontslag en de vervanging lijkt overigens sterk op die van het definitief ontslag en de opvolging. Er kan echter niet aan worden ontkomen dat iemand beslist op het verzoek tot tijdelijk ontslag. Het ligt voor de hand dat dit de voorzitter van het vertegenwoordigend orgaan is. Ook bij een definitief ontslag speelt de voorzitter een rol (zie bijvoorbeeld artikel X 3 van de Kieswet).

In het verlengde hiervan vragen de leden van de VVD-fractie wie het verzoek tot tijdelijke vervanging beoordeelt indien het de voorzitter van het vertegenwoordigend orgaan zelf betreft. Vooralsnog is alleen bij de Eerste en Tweede Kamer de voorzitter tevens lid. Het voert te ver nu vooruit te lopen op de mogelijkheid dat in de toekomst de raad en provinciale state zelf hun voorzitter kiezen. Voorstelbaar is dat in praktijk de

voorzitter die tijdelijk ontslag wil nemen het voorzitterschap neerlegt voordat hij het verzoek doet en het verzoek indient bij de nieuwe voorzitter.

De leden van de SP-fractie merken terecht op de vervangingsperiode in alle gevallen zestien weken is, ongeacht tussentijds herstel of juist het uitblijven van herstel na die periode. In antwoord op de vragen van de aan het woord zijnde leden, merk ik op dat het inderdaad mogelijk is om na deze periode opnieuw een vervangingstermijn te vragen op grond van het uitblijven van herstel. Per zittingsperiode kan ten hoogste drie maal tijdelijk ontslag worden verleend.

De beslissing tot het verlenen van het tijdelijk ontslag in verband met zwangerschap en bevalling of ziekte wordt alleen genomen op verzoek. Het is immers een recht, geen plicht. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering of dit betekent dat een verzoek ingetrokken kan worden. Of gelden hiervoor dezelfde bezwaren als voor de mogelijkheid van verkorten van de vervangingsperiode?

Het is mogelijk om een verzoek in te trekken in de periode voordat op het verzoek is besloten. Bij een tijdelijk ontslag, neemt de voorzitter van het vertegenwoordigend orgaan een beslissing op een ontslagverzoek. Het is niet bezwaarlijk dat op het verzoek wordt teruggekomen totdat de beslissing is genomen. Daarna vangt immers pas de procedure tot benoeming van een vervanger aan. Om die reden ontbreekt een bepaling als in artikel X 2, derde lid, van de Kieswet. Deze bepaling staat er aan in de weg dat een lid terugkomt op een ingediend «gewoon» ontslag. Reden daarvoor is dat de procedure tot benoeming van een vervanger direct na indiening van een definitief ontslag kan aanvangen en het tot grote onduidelijkheid zou kunnen leiden indien op een ontslag kan worden teruggekomen.

Indien eenmaal op verzoek besloten is tot een vervangingperiode, kan dit verzoek niet meer worden ingetrokken. De inwilliging doet het verzoek als het ware oplossen, het bestaat niet meer, zoals ook bijvoorbeeld een verzoek om een vergunning niet meer kan worden ingetrokken nadat de vergunning is verleend. Na beëindiging van de vervangingsperiode herleeft het lidmaatschap van rechtswege. Gekozen is voor een vaste periode van vervanging. Aanvang en duur van de tijdelijke vervanging dienen vooraf bepaald te zijn, omdat de situatie voor de tijdelijke vervanger anders onzeker en daarmee ook onaantrekkelijk wordt.

De leden van de SGP-fractie missen in het wetsvoorstel aandacht voor mogelijke vervanging bij adoptie. Het is begrijpelijk dat de vraag zich voordoet of ook andere gevallen van afwezigheid dan ziekte en zwangerschap en bevalling onder de regeling gebracht zouden moeten worden en dus of meerdere vervangingsgronden in de wet zouden moeten worden opgenomen. Bij de behandeling van het grondwetsvoorstel waarvan het onderhavige wetsvoorstel de uitwerking vormt, is ook stilgestaan bij een mogelijkheid van vervanging wegens adoptieverlof en bijvoorbeeld ook van ouderschapsverlof. De grondwetgever heeft hiervan welbewust afgezien. In eerste lezing heeft de regering het standpunt verwoord dat – ook gelet op het bijzondere van het ambt van volksvertegenwoordiger – verdere verruimingen van de regeling niet aangewezen zijn. Het persoonlijke karakter van het ambt stelt beperkingen aan de mogelijkheid van vervanging. De gemaakte afwegingen hebben hun weerslag gekregen in de uiteindelijke tekst van de artikelen 57a en 129, derde lid, van de Grondwet. Bij de uitwerking van deze artikelen in het onderhavige wetsvoorstel kan verdere verruiming van de vervangingsregeling niet aan de orde zijn omdat dat niet in overeenstemming met de Grondwet is. Het is natuurlijk mogelijk dat in de toekomst de grondwetgever tot andere afwegingen komt.

Deze leden vragen of leden van vertegenwoordigende organen die worden vervangen in de periode dat zij formeel geen volksvertegenwoordiger zijn, functies kunnen vervullen die niet verenigbaar zijn met het zijn van lid van een vertegenwoordigend orgaan en hoe zich dat verhoudt met het als vanzelf herleven van het desbetreffende lidmaatschap na afloop van de vervangingsperiode. De volksvertegenwoordigers die gebruik maken van de vervangingsregeling worden voor de duur van de vervanging ontslagen. Zij zijn dan dus geen lid meer van het vertegenwoordigende orgaan. Strikt genomen zouden zij gedurende de periode van vervanging functies kunnen vervullen die niet verenigbaar zijn met het zijn van lid van een vertegenwoordigend orgaan. Gelet op de beperkte duur van de vervanging zal dit zich in de praktijk naar verwachting overigens niet vaak voordoen.

3. De vervangende volksvertegenwoordiger

In afwijking van het bepaalde in de Kieswet, waar een persoon die tijdens een zittingsperiode wordt benoemd een bedenktijd van 28 dagen wordt gegund, is bij de tijdelijke vervanging gekozen voor een periode voor de bedenktijd van slechts tien dagen. De argumenten om niet voor de volle periode van 28 dagen te kiezen, kunnen de leden van de CDA-fractie volgen, gelet op de totale vervangingstermijn. Niet duidelijk is of het bij deze tien dagen om kalenderdagen gaat dan wel om werkdagen. Als kalenderdagen zijn bedoeld, dan kunnen de leden van de CDA-fractie zich voorstellen dat deze periode verruimd wordt tot veertien dagen. Immers, zeker bij vervanging wegens ziekte is het mogelijk dat de vervanger goede afspraken moet maken met zijn of haar werkgever over de periode waarop de vervanging betrekking heeft. De bedenktijd voor een benoemde plaatsvervanger bedraagt 10 kalenderdagen. Indien deze termijn eindigt op een zaterdag een zondag of een algemeen erkende feestdag, dan wordt de termijn op grond van de Algemene termijnenwet verlengd tot en met de eerste werkdag daarna. In het licht van de wens tot een spoedige vervanging is deze termijn niet onevenredig kort. In de praktijk zal bovendien veelal een langere bedenktijd voor vervangers bestaan, omdat deze tegelijk met het verzoek tot tijdelijk ontslag, en in geval van vervanging wegens zwangerschap nog eerder, al aangezocht kunnen worden.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de tijdelijke vervanger in een fractie in de Tweede of de Eerste Kamer niet onmiddellijk in aanmerking komt als er een reguliere vacature komt in deze fractie. Zij stellen voor de tijdelijke vervanger als eerste te benaderen voor de reguliere vacature en hem/haar enige dagen de gelegenheid te bieden om ontslag te nemen uit de tijdelijke vervanging. Tijdelijke vervangers komen niet onmiddellijk in aanmerking voor de vervulling van een reguliere vacature, aangezien de tijdelijke vervangers immers al benoemd zijn als volksvertegenwoordiger. Dit neemt niet weg dat de tijdelijke vervanger onder omstandigheden wel degelijk in aanmerking zal willen komen voor de reguliere vacature. Het wetsvoorstel staat daar niet aan in de weg. De tijdelijke vervanger zal dan wel tijdig de functievervulling als vervanger moeten beëindigen.

De leden van de SGP-fractie vragen of het proportioneel is om in geval van het tussentijds terugtreden van een tijdelijke vervanger de voorzitter te verplichten om een nieuwe tijdelijke vervanger te benoemen. Uitgangspunt moet zijn dat de volksvertegenwoordiging bestaat uit het (grond)wettelijk bepaalde aantal leden. Naar het oordeel van het kabinet kan slechts in het uitzonderlijke geval dat er geen kandidaat bestaat voor de tijdelijke vervanging worden afgezien van opvulling van de vacature.

4. Administratieve lasten

De leden van de SP-fractie vragen of het gehele wetsvoorstel met een tweederde meerderheid moet worden aangenomen, aangezien enkele onderdelen van het wetsvoorstel betrekking hebben op geldelijke voorzieningen in de zin van artikel 63 van de Grondwet. Dit is inderdaad het geval. Wijziging van de Grondwet is echter niet aan de orde, merk ik op naar aanleiding van de vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie. Wetsvoorstellen die betrekking hebben op geldelijke voorzieningen in de zin van artikel 63 van de Grondwet worden door de gewone wetgever behandeld en aangenomen, met dien verstande dat de voorstellen alleen kunnen worden aangenomen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.

5. Financiële gevolgen

De leden van de VVD-fractie vragen om een schatting van de structurele totale meerkosten die moeten worden ingeboekt als gevolg van de mogelijkheid tot tijdelijke vervanging van een volksvertegenwoordiger wegens zwangerschap en bevalling of ziekte.

Voor diegene die vervangen wordt, geldt dat de materiële financiële positie nagenoeg gelijk is aan de rechtspositie die hij had als lid van het vertegenwoordigend orgaan. Men kan dus stellen dat de meerkosten bestaan uit de rechtspositionele aanspraken van het lid dat tijdelijk als vervanger fungeert. Voor het lid dat tijdelijk als vervanger is benoemd, is de aan lidmaatschap verbonden rechtspositie van toepassing. Het vervangende lid kan echter geen aanspraak maken op een pensioenvoorziening en een uitkering bij aftreden op grond van de Appa. Gelijksortige consequenties gelden ook ten aanzien van raads- en statenleden met dien verstande dat voor deze volksvertegenwoordigers geen Appa-aanspraken gelden.

Er bestaan echter geen cijfers inzake de omvang van (ernstige) ziekte of zwangerschap en bevalling bij volksvertegenwoordigers. Het is dan ook niet goed mogelijk een schatting te maken van de meerkosten die ontstaan als gevolg van het gebruik van de voorziene vervangingsregeling.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,
A. Pechtold