

**23 798**

## **Aanvulling van de bepalingen in de Grondwet inzake de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer en Eerste Kamer der Staten-Generaal, de provinciale staten en de gemeenteraden, in verband met de tijdelijke vervanging van een lid wegens haar zwangerschap en bevalling**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 19 december 1995

#### **Algemeen**

Met belangstelling heeft de regering kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat. Het onderhavige wetsvoorstel behelst het laatste in een serie van vijf voorstellen tot grondwetswijziging welke in eerste lezing in 1993/94 aanhangig zijn gemaakt. De overige vier voorstellen hebben inmiddels na publicatie in het Staatsblad geleid tot grondwetswijziging (Stb. 1995, 401–404). Dat is nog niet het geval met dit voorstel dat de wetgever de mogelijkheid biedt tot het treffen van een regeling voor de tijdelijke vervanging van zwangere leden van vertegenwoordigende organen.

De leden van de VVD-fractie hebben blijkens het verslag van 23 juni 1995 te kennen gegeven dat er voor hen geen aanleiding was om terug te komen van hun bezwaren tegen deze wijziging, zoals uiteengezet bij de behandeling in eerste lezing. De regering heeft daarvan met teleurstelling kennis genomen in het licht van de bijdrage die met dit voorstel wordt geleverd aan een verhoogde deelname van vrouwen aan politiek en openbaar bestuur, een thema waarvoor ook onlangs nog de aandacht is gevraagd op de Wereldvrouwenconferentie van de Verenigde Naties in Beijing, China (vgl. ook de slotverklaring «Platform for action» van 15 september 1995). Op het concrete belang van het voorstel willen wij hieronder nader ingaan in aansluiting op de uitvoerige onderbouwing van het voorstel en de onzes inziens grondige behandeling in de beide Kamers der Staten-Generaal (verwezen zij naar de desbetreffende Kamerstukken, 1993/94, 23 430 en 1994/95, 23 798 en de bijbehorende Handelingen). Ook wil de regering de door de onderscheiden VVD-fracties naar voren gebrachte bezwaren tegen het voorstel bespreken.

Op deze plaats hecht de regering eraan te memoreren dat dit voorstel tot grondwetswijziging tot nu toe wordt gedragen door een twee derden meerderheid van de beide Kamers der Staten-Generaal, zowel in eerste als in tweede lezing. Ook de Raad van State heeft na aanvankelijke bedenkingen tegen het voorstel in eerste lezing, geen enkel bezwaar ingebracht tegen het hem voorgelegde voorstel in tweede lezing. Evenmin

<sup>1</sup> Het reeds eerder verschenen stuk met betrekking tot dit wetsvoorstel is gedrukt onder nr. 288, 1994–1995.

is gebleken dat sedert de indiening de (rechts)overtuiging onder de Nederlandse bevolking zodanig is gewijzigd dat er overwegende bezwaren zouden zijn tegen aanvaarding van het voorstel. Daar waar regeling van het zwangerschapsverlof voor zwangere werknemers en ambtenaren normaal en ingeburgerd is, wordt de afwezigheid van een vergelijkbare voorziening voor zwangere leden van vertegenwoordigende organen wel als opmerkelijk ervaren.

De regering hoopt dat met deze nota de leden van de fracties die moeite hebben met deze grondwetswijziging, kunnen worden bewogen tot een positief standpunt ten opzichte van het voorstel.

### **De inhoud en strekking van het voorstel tot grondwetswijziging; bespreking der bezwaren**

De strekking van het voorstel is dat de wetgever – anders dan nu het geval is – de mogelijkheid wordt geboden een regeling te treffen voor de tijdelijke vervanging van zwangere leden van vertegenwoordigende organen. De voorgestelde bepalingen heffen het bestaande verbod om een dergelijke regeling te treffen op en bevatten in concreto de grondwettelijke opdracht om terzake een regeling tot stand te brengen. Na totstandkoming van de desbetreffende uitvoeringswetgeving zal een volksvertegenwoordigster die zwanger wordt, het uit de Grondwet afgeleide wettelijk recht hebben om zich tijdelijk te laten vervangen wegens haar zwangerschap en bevalling.

Met de voorgestelde grondwetswijziging wordt een belemmering voor vrouwen bij de uitoefening van het passief kiesrecht weggenomen. De regering meent dat daarmee niet alleen formeel, maar ook materieel het vertegenwoordigend stelsel van onze democratie meer inhoud verkrijgt. Als immers een volksvertegenwoordiger zwanger wordt en bevalt, zal zij als gevolg hiervan tijdelijk haar functie niet kunnen uitoefenen. Onder de huidige wet- en regelgeving kan zij er dan voor kiezen haar taken als lid van het vertegenwoordigend orgaan tijdelijk niet te verrichten zonder dat in enige vervanging is voorzien, ofwel ontslag te nemen als lid zonder afspraken te maken over een eventuele terugkeer, dan wel ontslag te nemen als lid waarbij zij binnen haar partij afspraken maakt over een terugkeer tot lid van het vertegenwoordigend orgaan na een bepaalde tijd.

Geen van deze mogelijkheden kan worden beschouwd als een echte oplossing voor het probleem waarvoor de zwangere volksvertegenwoordiger zich als gevolg van haar zwangerschap ziet gesteld. Voorts kleven aan deze mogelijkheden ook bezwaren voor het vertegenwoordigend stelsel als zodanig, dat er uiteraard niet mee gediend is als aan het lidmaatschap van een vertegenwoordigend orgaan feitelijk geen dan wel een minder bevredigende invulling wordt gegeven. Het eenvoudig wegblijven zal voor een volksvertegenwoordigster bepaald onbevredigend zijn, onder andere omdat haar fractiegenoten, zo die er al zijn, daardoor zwaarder zullen worden belast. Het nemen van ontslag zal soms een positieve keuze zijn, maar de regering acht het onaanvaardbaar dat een vrouw zich tot ontslagname gedwongen voelt omdat door een tekortschieten van wettelijke waarborgen terzake reële alternatieven ontbreken. Evenmin voldoet de derde optie, het nemen van ontslag met afspraken over terugkeer, omdat gekozen zwangere volksvertegenwoordigers voor het treffen van een adequate voorziening daardoor afhankelijk worden van in rechte niet-afdwingbare afspraken met lijstgenoten, nog afgezien van de financiële gevolgen die een onderbreking van de functie heeft. De regering acht het niet aanvaardbaar dat de uitoefening van het passief kiesrecht dat vrouwen constitutioneel sedert 1917 toekomt, de facto afhankelijk is van een onderlinge afspraak. Bovendien kan een

(mogelijke) zwangerschap vrouwen er onder de huidige omstandigheden van weerhouden om lid van een vertegenwoordigend orgaan te worden of te blijven, vanwege het ontbreken van een goede voorziening. Het ontbreken van een dergelijke voorziening in geval van zwangerschap en bevalling moet daarom, als gezegd, worden beschouwd als een feitelijke belemmering bij de uitoefening van het passief kiesrecht die uitsluitend voor vrouwen bestaat. De regering meent dat het passend is dat in een moderne Grondwet een dergelijke belemmering moet worden weggenomen. Door het scheppen van de mogelijkheid om een gepaste vervangingsregeling te treffen kan de belemmering worden verkleind en mogelijk geheel weggenomen.

Er is wel op gewezen dat het feit dat een lid van het vertegenwoordigend orgaan tijdelijk zijn functie niet kan uitoefenen, zich niet alleen als gevolg van zwangerschap en bevalling voordoet, maar ook als gevolg van bijvoorbeeld ziekte of verblijf in het buitenland. De leden van de VVD-fractie achtten dit, mede gelet op het gelijkheidsbeginsel, een bezwaar. De regering meent dat hier evenwel sprake is van te onderscheiden gevallen die in constitutioneel opzicht dan ook een andere waardering verdienen. Er is nadrukkelijk voor gekozen om het grondwettelijk niet mogelijk te maken ook om andere redenen dan zwangerschap en bevalling een regeling voor tijdelijke vervanging te treffen. Afwezigheid als gevolg van zwangerschap en bevalling kan immers niet op één lijn worden gesteld met afwezigheid om andere redenen. Denkbare andere redenen zijn immers, anders dan de reden van zwangerschap en bevalling, van algemene aard en niet-sexe-specifiek. Waar in de gelijke-behandelingswetgeving voor mannen en vrouwen de normering voor bijvoorbeeld arbeidsvoorwaarden voor mannen en vrouwen gelijk is, is onomstreden dat er juist vanwege het verschil ten aanzien van de mogelijkheid dat vrouwen zwanger worden en mannen niet, enkele bijzondere voorzieningen nodig zijn om ook in feite tot een gelijke behandeling te komen. Dat rechtsbeginsel komt onder meer tot uitdrukking in de EG-richtlijnen inzake gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het terrein van de arbeid, en de daarop gebaseerde Nederlandse wetgeving; maar ook in ILO-verdragen zijn waarborgen opgenomen met het oog op de bescherming van de positie van zwangere vrouwen. Deze specifieke waarborgen dienen te worden onderscheiden van algemene – voor mannen en vrouwen gelijkelijk relevante – waarborgen in geval van ziekte e.d.

Het enkel treffen van een vervangingsregeling voor zwangere leden van vertegenwoordigende organen laat zich daarom, juist ook met het oog op het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen, zeer goed verdedigen.

Erkend kan worden dat aan een vervangingsregeling als zodanig onmiskenbaar bezwaren kleven die samenhangen met de bijzondere positie van de volksvertegenwoordiger, die in beginsel worden gekozen voor de mandaatsperiode. Ook dat is een reden geweest om met de voorgestelde toegespitste grondwettelijke bepalingen te komen. Het motief om een regeling te treffen moet tegen die bezwaren opwegen. In onze ogen is het wegnemen van een sexe-specifieke belemmering voor de uitoefening van het passief kiesrecht een zeer zwaarwegend motief. Het gaat hier immers om het treffen van een voorziening met het oog op een materieel gelijke behandeling van vrouwelijke leden van vertegenwoordigende organen vanwege de specifieke situatie waarin anders dan hun mannelijke collega's uitsluitend zij zich kunnen bevinden. Er zijn echter onvoldoende argumenten om ook voor andere gevallen een vervangingsregeling te treffen (voor de goede orde zij hier tevens verwezen naar Kamerstukken II, 1993/94, 22 430, nr. 5, blz. 8/9 en I, 1993/94, 22 430, nr. 257b, blz. 6).

Zoals van de zijde van de leden van de VVD-fractie terecht is opgemerkt, verplicht het Internationaal verdrag inzake de uitbanning van vrouwen-discriminatie niet tot het treffen van een vervangingsregeling. De regering kan zich daarin geheel vinden. Met een verwijzing in de stukken naar dit verdrag is ook niet bedoeld te zeggen dat dit verdrag verplicht tot de voorgestelde grondwetswijziging. De verwijzing vond plaats omdat dit verdrag beoogt gelijke toegang van vrouwen en mannen tot de politiek te bewerkstelligen; in dit streven past het voorliggende voorstel.

Voorts is eerder door de leden van de VVD-fractie als bezwaar tegen het voorstel naar voren gebracht dat een vervangingsregeling geen doel zal treffen, omdat daarmee wordt bereikt dat de vrouw gedurende een bepaalde periode haar mandaat geheel niet kan en mag uitoefenen. De regering deelt deze redenering niet.

Voorop gesteld zij dat het niet de bedoeling is dat de vervangings-regeling zwangere leden van vertegenwoordigende organen verplicht zich tijdelijk te laten vervangen. De regeling zal haar de mogelijkheid bieden zich gedurende een bepaalde periode te laten vervangen. Van het niet mogen uitoefenen van haar mandaat zal dan ook geen sprake zijn.

Voorts is van belang dat indien een vrouw van de regeling gebruik maakt, zij inderdaad gedurende een bepaalde periode haar mandaat niet zal uitoefenen. In dat opzicht wijkt de regeling niet af van de huidige situatie waarin een zwangere volksvertegenwoordiger ook tijdelijk niet zal kunnen functioneren als volksvertegenwoordiger. Een groot verschil ten opzichte van de huidige situatie zal echter zijn, dat zij het wettelijk recht zal hebben tijdelijk haar functie neer te leggen in de verzekering dat zij na haar bevalling de functie weer zal kunnen gaan bekleden. De regeling komt dus wel degelijk het zwangere lid van het vertegenwoordigend orgaan ten goede en niet alleen haar fractie. De situatie van het uitoefenen van het passief kiesrecht met een tijdelijke onderbreking vanwege zwangerschap en bevalling is verkieslijker dan de niet-uitoefening of voortijdig afbreken van de uitoefening van het passief kiesrecht, zoals thans het geval kan zijn. Bovendien zal ook de desbetreffende fractie voordeel van de regeling hebben, omdat steeds in de vervanging van een zwanger lid zal kunnen worden voorzien.

De leden van de VVD-fractie hebben ter discussie gesteld of de gelijkstelling van mannen en vrouwen geholpen is met een vervangings-regeling, daar de kans groot is dat de vervanger een man is. Gezien de huidige samenstelling van het merendeel van de kandidatenlijsten is de kans op een mannelijke vervanger inderdaad groter dan de kans op een vrouwelijke vervanger. Gedurende de periode van vervanging zal de man-vrouw-verhouding daarom veelal ongunstiger uitvallen voor het aantal vrouwelijke leden van vertegenwoordigende organen. In de bestaande situatie ontbreekt evenwel een vervangingsregeling wegens zwangerschap en bevalling. Een vervangingsregeling kan er toe bijdragen dat vrouwen zich kandidaat stellen voor het lidmaatschap van een vertegenwoordigend orgaan en lid blijven ondanks een zwangerschap. Over de lange termijn beschouwd zal de regeling daarom naar onze stellige verwachting gunstiger uitpakken voor de man-vrouw-verhouding. Overigens mag in het licht van de voortschrijdende emancipatie worden verwacht dat ook de kandidatenlijsten voor de verkiezingen van vertegenwoordigende organen evenwichtiger naar mannen en vrouwen zullen worden samengesteld, waardoor de kansen op een vrouwelijke vervanger toenemen.

Een deel van de bezwaren van de leden van de VVD-fractie was ontleend aan de positie van de vervanger. Deze zou nauwelijks tot wasdom kunnen komen in de korte periode van vervanging. Bovendien zouden er twee soorten volksvertegenwoordigers ontstaan, namelijk zij die voor een periode van vier jaar en zij die voor een periode van zestien weken een mandaat hebben.

In reactie op deze opmerkingen vraagt de regering de aandacht voor het volgende. In het algemeen gesproken mag van iemand die al langere tijd volksvertegenwoordiger is meer worden verwacht dan van iemand die dat niet is, hoewel dat niet voor alle gevallen zal gelden. Ook bij reguliere vacatures die aan het einde van een mandaatsperiode vallen, is echter sprake van een korte periode waarin een vervanger moet kunnen functioneren. Er zijn geen aanwijzingen dat dat niet goed mogelijk zou zijn. Daarbij is het voor de vervanger van een zwanger lid van een vertegenwoordigend orgaan een voordeel dat hij of zij al geruime tijd voordat de vervangingsperiode aanbreekt zich op de vervanging zal kunnen voorbereiden, indien de betrokkene en de desbetreffende fractie dat wensen. Van twee soorten volksvertegenwoordigers zal geen sprake zijn. Ieder lid van een vertegenwoordigend orgaan heeft dezelfde positie. Ook thans hebben leden die in een tussentijdse vacature zijn benoemd en zodoende een mandaat krijgen voor een kortere periode dan vier jaren, dezelfde positie als leden die direct na de verkiezingen zijn benoemd.

Tot slot is in een eerder stadium door de leden van de VVD-fractie als bezwaar naar voren gebracht dat een verlofregeling niet past in het stelsel van de rechtspositie van leden van vertegenwoordigende organen. Zo bestaat er ook geen ziekteverlof maar kan men zelf de afweging maken of men taken al dan niet wil uitoefenen.

Op zichzelf genomen is dit juist. Van een inbreuk op het stelsel is evenwel geen sprake. Het doel van het voorstel, het wegnemen van een sexe-specifieke belemmering bij de uitoefening van het passief kiesrecht, rechtvaardigt echter naar onze mening ten volle dat een beperkte aanvulling op het huidige rechtspositionele stelsel wordt aangebracht.

De leden van de fractie van D66 vroegen tot slot hoe de voorgestelde vervangingsregeling zich verhoudt tot het principe van de verkiezing in persoon van de leden van vertegenwoordigende organen.

Het Nederlandse kiesstelsel kan worden gekwalificeerd als een lijstenstelsel, waarbij de kiezer een keuze maakt voor een persoon van de lijst. De kandidaat die is gekozen neemt zitting in het vertegenwoordigend orgaan op persoonlijke titel. Dit neemt echter niet weg dat in geval van tussentijds ontslag in de vacature een kandidaat wordt benoemd van de lijst waarop de vacature valt. In die zin speelt de politieke partij in het Nederlands kiesstelsel een belangrijke rol. De wijze van benoeming van een vervanger in een tijdelijke vacature die ontstaat door het ontslag van een lid van een vertegenwoordigend orgaan wegens haar zwangerschap en bevalling, zal gelijk zijn aan de wijze waarop nu leden in opengevallen plaatsen worden benoemd.

De regering wil aan het slot van deze nota naar aanleiding van het verslag, waarin de eerder naar voren gebracht bezwaren zijn besproken, de betekenis van de voorgestelde grondwetswijziging, waaraan zij bijzonder veel waarde hecht, beklemtonen. De regering wil dan ook een beroep doen op de leden van die fracties waarin de bezwaren leven, om eerder ingenomen standpunten in heroverweging te nemen in het licht

van de doelstelling om ook in materieel opzicht een gelijkwaardige positie van vrouwelijke leden van vertegenwoordigende organen (grond)wettelijk te waarborgen.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,  
W. Kok

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
H. F. Dijkstal

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,  
J. Kohnstamm