

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

Het onderhavige overwegingsvoorstel strekt ertoe om in de Grondwet twee bepalingen op te nemen die voor de wetgever de mogelijkheid openen om een regeling te treffen voor de tijdelijke vervanging van leden van de Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal respectievelijk provinciale staten en de gemeenteraad. De tijdelijke vervanging dient dan wel haar oorzaak te vinden in afwezigheid in verband met zwangerschap en bevalling of wegens verhindering op grond van ziekte.

Het is thans niet mogelijk om bij wet of lagere regelgeving het lidmaatschap van de vervanger te doen eindigen op een andere wijze dan door ontslag of wegens het niet meer voldoen aan de vereisten voor het lidmaatschap. De bepalingen waarin de vereisten voor het lidmaatschap van Staten-Generaal, provinciale staten en gemeenteraden zijn opgenomen, impliceren immers een limitatief stelsel van de gronden voor beëindiging van het lidmaatschap van genoemde vertegenwoordigende organen. Dit betekent dat onder de huidige Grondwet degene die zich tijdelijk wil laten vervangen geen juridisch bindende zekerheid op terugkeer in het vertegenwoordigende orgaan kan worden geboden.

II. ACHTERGROND

Reden waarom het kabinet dit voorstel indient, is gelegen in de voortgegangene maatschappelijke ontwikkeling op het punt van de combinatie van arbeid en zorg. Daarbij is van belang dat het kabinet voornemens is voorzieningen te treffen voor het combineren van arbeid en zorg voor provinciale en gemeentelijke politici¹. Het kabinet acht het ontbreken van een vervangingsregeling een belemmering voor vrouwen bij het uitoefenen van het passief kiesrecht. Door een wettelijke vervangingsregeling vermindert de druk om ontslag te nemen bij zwangerschap, dan wel te lang door te gaan c.q. om weer te snel te beginnen met de werkzaamheden. Een goede regeling op dit punt zal het voor vrouwen aantrekkelijker maken om zitting te nemen of te blijven nemen in vertegenwoordigende organen. Dat is gunstig voor het aandeel van vrouwen in de politiek. Fracties, zeker de kleinere komen dan niet langer in de problemen

¹ Kamerstukken II, 2000–2001, 27 263, nr. 1

doordat andere leden extra belast worden of omdat een «stem» gemist wordt.¹ Dit probleem doet zich in nog sterkere mate voelen bij fracties die zouden bestaan uit één vrouw.

De tweede reden om dit voorstel in te dienen is gelegen in de verbreding van de vervangingsregeling om ook in verband met ziekte de mogelijkheid te openen tot het tijdelijk neerleggen van de functie. Bij de discussies over het eerdere Grondwetsvoorstel met een tijdelijke vervangingsregeling werd als bezwaar aangevoerd dat de regeling te beperkt was. Om daaraan tegemoet te komen acht het kabinet van belang dat behalve de mogelijkheid van tijdelijke vervanging wegens zwangerschap en bevalling ook een dergelijke mogelijkheid open staat indien men op grond van ziekte verhinderd is om het lidmaatschap van een vertegenwoordigend lichaam uit te oefenen. Daarvan kan gedurende een vaste – gefixeerde periode – van 16 weken gebruik worden gemaakt. Gedurende die tijd is het mogelijk om bijvoorbeeld een medische behandeling te ondergaan, dan wel een herstelperiode in te lassen voor de gevolgen van ziekte. Gekozen wordt voor een gefixeerde periode om het nadeel te onderwerpen dat bij ziekte – zoals gesteld bij de behandeling van het eerdere voorstel tot wijziging van de Grondwet – het niet mogelijk is de aanvang en de duur daarvan vooraf vast te stellen. Gezien de periode van 4 jaar waarvoor een lid van een vertegenwoordigend lichaam wordt gekozen dient de duur van de periode voor verhindering op grond van ziekte een zekere omvang te hebben maar ook niet te lang te duren, omdat anders het begrip «tijdelijk» te veel wordt opgerekt. Hoewel de keuze van elke periode in deze een zekere mate van willekeur heeft, dient naar de mening van de ondergetekenden om reden van eenvormigheid aangesloten te worden bij dezelfde in tijdsduur beperkte periode als voor zwangerschap en bevalling. Deze periode sluit aan bij dezelfde periode die geldt voor het zwangerschaps- en bevallingsverlof van werknemers en ambtenaren. Voor degene die zich tijdelijk laat vervangen in verband met ziekte wordt eveneens de – in deze gefixeerde – periode van 16 weken gehanteerd. Omdat het hier een regeling betreft die leidt tot vervanging van rechtswege is het van belang dat de vervanging een vaste periode beslaat. Na deze periode wordt het vervangen lid weer van rechtswege lid van het vertegenwoordigend lichaam, terwijl de vervanger van rechtswege ontslagen wordt.

Bovendien heeft eenvormigheid het voordeel dat er maar één type van tussentijdse vervanging ontstaat. In alle gevallen is gedurende de vaste periode van 16 weken de vervanger als volksvertegenwoordiger werkzaam.

Bij de opstelling van dit ontwerp is gebruik gemaakt van de voorstellen 23 430 (eerste lezing) en 23 798 (tweede lezing) tot aanvulling respectievelijk wijziging van de Grondwet, die eveneens tot doel hadden om zekerheid op terugkeer te bieden voor degenen die wegens zwangerschap en bevalling tijdelijk hun werk voor de Tweede of de Eerste Kamer dienden te onderbreken. Dat voorstel werd in tweede lezing door de Eerste Kamer afgewezen. Voor de behandeling van dat voorstel zij verwezen naar deel 34 uit de documentatiereeks «Naar een nieuwe Grondwet», blz. 99–185 en 327–339.

III. KORTE SCHETS VAN HET PROBLEEM

In 1917 werd het algemeen mannenkiesrecht ingevoerd voor de verkiezingen van de gemeenteraden, provinciale staten en de Tweede Kamer. Bovendien werden de vereisten voor het lidmaatschap van de Eerste Kamer gelijkgetrokken met die voor het lidmaatschap van de Tweede Kamer. In datzelfde jaar werd vrouwen het passief kiesrecht toegekend, twee jaar later het actief kiesrecht.

In 1918 werd de eerste vrouw tot lid van de Tweede Kamer gekozen. Het aantal vrouwen dat is verkozen tot lid van vertegenwoordigende organen

¹ Kamerstukken II, 1999–2000, 27 411, nr. 1 blz. 25–26.

is sedertdien toegenomen, doch is minder groot dan het aantal mannen dat werd verkozen. Verwezen zij naar de Voortgangsrapportage 2000 met betrekking tot vrouwen in politiek en openbaar bestuur van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Pas in het laatste decennium is van een belangrijke toename van het aantal vrouwen in vertegenwoordigende organen sprake. Tevens is het aantal relatief jonge leden van vertegenwoordigende organen, waaronder vrouwen, toegenomen. Een en ander heeft tot gevolg gehad dat het verschijnsel van in verwachting zijnde leden van vertegenwoordigende organen zich pas veel later dan de introductie van het vrouwenkiesrecht heeft voorgedaan.

Als gevolg van zwangerschap en bevalling kunnen leden van vertegenwoordigende organen tijdelijk hun taken als volksvertegenwoordiger niet vervullen. Vooral in kleine fracties kan dit, bijvoorbeeld wat het overleg in commissies betreft, aanleiding tot problemen geven. Het is voor de overblijvende fractieleden niet altijd mogelijk om de werkzaamheden van het afwezige lid op te vangen. Nog daargelaten dat daarmee betrokkene, voorzover deze de werkzaamheden van het afwezige kamerlid overneemt, nog niet dezelfde politieke positie inneemt als het in verwachting zijnde kamerlid. Deze zal zelf feitelijk niet in staat zijn om haar rechten als kamerlid uit te oefenen. Indien zij er niet in slaagt afspraken over de vervanging te maken, kan zij zich ertoe gedwongen voelen toch ontslag te nemen omdat anders haar fractiegenoten haar werkzaamheden tijdelijk moeten overnemen en omdat de fractie, indien zij geen ontslag neemt, tijdelijk een stem minder heeft. Tevens kan zij onder druk komen te staan om langer met haar werkzaamheden door te gaan, respectievelijk eerder weer te beginnen dan gelet op haar gezondheid en op die van haar kind wenselijk is. Deze problemen doen zich bij eenmansfracties nog sterker voor.

Mutatis mutandis gelden bovenstaande beperkingen evenzeer voor degenen, die tijdelijk afwezig zouden willen zijn om te herstellen van een ziekte.

Ook als het overnemen van werkzaamheden door fractiegenoten wel mogelijk is, dan kan echter het belangrijkste recht van het afwezige lid, namelijk het stemrecht, niet worden uitgeoefend.

Bij de behandeling van het vorige grondwetsherzieningsvoorstel zijn uitgebreid de bestaande mogelijkheden aan de orde geweest om te voorzien in de tijdelijke afwezigheid van een kamerlid wegens haar zwangerschap en bevalling.

Aan deze bestaande mogelijkheden kleven ernstige bezwaren. Op grond van de Kieswet kan een lid van een vertegenwoordigend orgaan zich slechts tijdelijk doen vervangen op basis van ontslag en van afspraken met de kandidaat die als eerste voor benoeming in aanmerking komt in de vacature die zou ontstaan door haar ontslag. Met de «vervanger» moet het lid dat zich tijdelijk wil laten vervangen, afspreken dat deze ontslag zal nemen na een overeengekomen periode. Na deze afspraken te hebben gemaakt, neemt het lid ontslag, waarop in haar vacature wordt voorzien door benoeming van haar «vervanger». Indien deze vervolgens na de afgesproken periode ontslag neemt, kan in de vacature die daardoor ontstaat in beginsel degene die zich heeft laten vervangen weer als lid worden benoemd. Het punt is echter dat dergelijke afspraken slechts een vrijwillig karakter hebben en niet in rechte afdwingbaar zijn. Dit blijkt onder meer uit de wetsgeschiedenis van de Kieswetwijziging-1989¹ en uit de jurisprudentie. Verwezen zij naar de uitspraken HR 26 maart 1971, AB 1971, 135 (verkiezingsafspraak Elsloo); KB 5 oktober 1979, AB 1980, 21; Afdeling rechtspraak RvS 18 juni 1982, AB 1983, 41; Afdeling rechtspraak

¹ Kamerstukken II, 20 264, nr. 8, blz. 64; nr. 14, blz. 31/32 en nr. 18, blz. 39.

RvS 6 september 1982, AB 1983, 114 (Beeselse verkiezingsafspraken); HR 18 november 1988, AB 1989, 185, NJ 1990, 564 (verkiezingsafspraken Aruba).

De Hoge Raad zag blijkens de uitspraak in de verkiezingsafspraken Elsloo gelet op artikel 2 Wet RO geen bevoegdheid voor de burgerlijke rechter om een op de publieke orde betrekking hebbend voorschrift zijn kracht te ontnemen. De Afdeling rechtspraak RvS volgt deze lijn in de hier vermelde uitspraken en gaat er vanuit dat de bepalingen van de Kieswet betrekking hebben op de publieke orde en van dwingend recht zijn, zodat daaraan niet bij overeenkomst de kracht kan worden ontnomen. In het arrest van 1988 heeft de HR een dergelijke overeenkomst expliciet als nietig aangemerkt. Hieruit blijkt dat afspraken waarin bewust wordt afgeweken van de ingevolge de Kieswet vastgestelde aanwijzing van benoemden rechtens nietige verbintenissen bevatten. Juridisch zijn deze afspraken dan ook niet relevant¹.

Dit betekent dat het lid dat zich wil laten vervangen afhankelijk is van de goede wil van de vervanger. Dat geldt zowel voor de vraag of betrokkene zal kunnen terugkeren als lid van het vertegenwoordigende orgaan, als voor de periode waarna deze zal kunnen terugkeren. Daarnaast is betrokkene voor haar of zijn terugkeer ook afhankelijk van de kandidaten die op grond van de Kieswet eerder voor benoeming in een vacature in aanmerking komen. Deze kandidaten moeten ofwel bij voorbaat verklaren niet voor benoeming in aanmerking te willen komen, of, indien zij worden benoemd in de vacature die ontstaat door het ontslag van de «vervanger», de benoeming niet aanvaarden.

Indien de «vervanger» geen ontslag neemt omdat er geen afspraken zijn gemaakt of omdat deze zich niet aan de afspraken houdt, blijft de «vervanger» in beginsel lid tot het eind van de zittingsperiode van het vertegenwoordigende orgaan.

Ook de positie van de «vervanger» heeft zonder verdere regeling, ervan uitgaande dat deze bereid is om afspraken over ontslag na een bepaalde periode na te komen, in de bestaande situatie onaantrekkelijke kanten. Afhankelijk van het tijdsbeslag dat het lidmaatschap op hem of haar legt, zal de «vervanger» gedwongen worden diens «oorspronkelijke» werkzaamheden voor de overeengekomen periode geheel of gedeeltelijk te beëindigen of althans te onderbreken. Dit zal vooral het geval zijn voor «tijdelijke» leden van de Tweede Kamer en van raden van grote gemeenten. In alle gevallen zal hij of zij zich moeten inwerken voor een relatief korte periode van het lidmaatschap. Daarnaast wordt de «vervanger» in alle gevallen benadeeld ten opzichte van kandidaten, die na hem of haar in een «gewone» vacature worden benoemd die valt in diens vervangingsperiode. Deze kan immers, anders dan de «vervanger», in principe wél tot het einde van de zittingsperiode van het vertegenwoordigende orgaan lid blijven. Gelet op deze onaantrekkelijke kanten van de tijdelijke vervanging zal het in de praktijk moeilijk zijn om kandidaten bereid te vinden voor een relatief korte periode zitting te nemen in een vertegenwoordigende orgaan.

De bestaande rechtspositionele voorzieningen zijn niet adequaat voor het kamerlid dat niet aanwezig kan zijn wegens zwangerschap, bevalling of wegens ziekte, noch voor diens «vervanger». Voor zover een kamerlid erin slaagt afspraken over tijdelijke vervanging te maken – en dus ontslag zal moeten nemen – heeft dit altijd in meer of mindere mate negatieve financiële gevolgen. Ook deze gevolgen kunnen vrouwen belemmeren in de uitoefening van hun passief kiesrecht, c.q. kamerleden belemmeren de nodige tijd voor hun gezondheid te reserveren.

¹ D.J. Elzinga, Het Nederlandse kiesrecht, 1997, blz. 241–245.

IV. DE WENSELIJKHEID VAN EEN VERVANGINGSREGELING

Nu ook in de afgelopen jaren vrouwelijke leden van vertegenwoordigende organen wegens zwangerschap geconfronteerd zijn met problemen voortvloeiend uit hun noodzakelijke afwezigheid is er een reden te meer om te bezien welke voorziening hiervoor moet worden getroffen. Deze omstandigheden zullen zich vaker gaan voordoen, gezien het groeiend aantal jonge vrouwen dat lid is van een vertegenwoordigend orgaan. Het is bovendien ongewenst dat een in verwachting zijnde kamerlid rond haar bevalling onder druk kan komen te staan om langer door te gaan respectievelijk eerder na haar bevalling weer te beginnen dan gelet op haar gezondheid en die van haar kind wenselijk is.

Zwangere kamerleden of leden van andere vertegenwoordigende organen kunnen rond hun bevalling tijdelijk hun werkzaamheden die voortvloeien uit het lidmaatschap niet of slechts beperkt uitvoeren. Het verdient dan ook aanbeveling dat voor in verwachting zijnde leden de mogelijkheid wordt verwezenlijkt dat zij gedurende een bepaalde periode het recht hebben om hun taken als volksvertegenwoordiger niet te vervullen en zich eventueel gedurende die periode te laten vervangen. Het ligt voor de hand daarbij aan te sluiten bij de duur van de verlofperiode van vrouwen in dienstbetrekking (zestien weken).

Het ontbreken van een adequate regeling in geval van zwangerschap en bevalling kan voor vrouwen een drempel vormen om zich verkiesbaar te stellen, om een benoeming tot lid van een vertegenwoordigend orgaan te aanvaarden of om daarvan lid te blijven. Dit is niet aanvaardbaar. Het gaat hier om een onnodige beperking van de mogelijkheid voor vrouwen om daadwerkelijk gebruik te maken van hun passief kiesrecht. 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 om lid te kunnen worden en blijven van vertegenwoordigende organen waar mogelijk te worden weggenomen. Wij zijn van oordeel dat het streven naar een grotere participatie van vrouwen aan het openbaar bestuur met zich brengt, dat de bestaande belemmering wordt weggenomen. Dit is naar ons oordeel een zwaarwegend argument om tot grondwetswijziging over te gaan.

In geval van ziekte achten wij de gezondheid van een lid van een vertegenwoordigend lichaam evenzeer van doorslaggevende betekenis om een tijdelijke vervangingsregeling mogelijk te maken. Deze mogelijkheid zal beperkt worden tot een vaste periode, teneinde tegemoet te komen aan het terechte bezwaar dat anders de periode van afwezigheid onbepaalbaar wordt.

Het is niet de bedoeling, dat deze mogelijkheid gebruikt wordt voor een eenvoudig griepje. Het dient te gaan om een ziekte, die bij voorkeur op grond van een deskundig medisch advies noodzaakt tot het tijdelijk neerleggen van de functie van volksvertegenwoordiger.

Terecht wijst de Raad van State er in zijn advies op dat de regeling aan bijzondere eisen moet voldoen, waarbij ermee rekening wordt gehouden dat het ambt van volksvertegenwoordiger een persoonlijk karakter draagt. Overdracht van de aan het ambt van volksvertegenwoordiger verbonden verantwoordelijkheden voor een vrij korte periode mag geen afbreuk doen aan de kwaliteit en het gezag van het ambt. Het is de invulling van hun taak als volksvertegenwoordigers die primair bepalend is voor de kwaliteit en het gezag van het ambt. Degene die als vervanger optreedt zal voor de opgave komen te staan om zich snel en voor een korte periode de werkzaamheden eigen te maken en invulling te geven aan de functie van volksvertegenwoordiger. Desalniettemin heeft de mogelijkheid van vervanging

de voorkeur boven het geheel ontbreken van deze mogelijkheid, zeker ook gezien vanuit het belang van het functioneren van de volksvertegenwoordiging. De regeling is uiteraard niet bedoeld voor een lichtvaardige toepassing. De regeling in verband met afwezigheid vanwege ziekte zal aan het gezag en de kwaliteit van het ambt kunnen bijdragen, indien deze zekere waarborgen bevat alsmede objectieve criteria in de vorm van een onafhankelijk medisch rapport.

Aan het passieve kiesrecht dienen feitelijke en materiele voorwaarden verbonden te zijn, waaronder dit recht kan worden gerealiseerd. De mogelijkheid om tijdelijk vervangen te worden vanwege zwangerschap, bevalling of ziekte met de wettelijke garantie om terug te keren als volksvertegenwoordiger vormt een bijdrage aan de zelfstandigheid en de toegankelijkheid van het ambt van volksvertegenwoordiger.

Wij concluderen derhalve dat het wenselijk is een wettelijke regeling van tijdelijke plaatsvervangende leden van de Staten-Generaal, provinciale staten en gemeenteraden te treffen. Deze regeling zal zich beperken tot het tijdelijk neerleggen van de functie wegens zwangerschap en bevalling, dan wel in verband met ziekte.

Alvorens daartoe te kunnen overgaan dient echter de bestaande constitutionele belemmering te worden weggenomen.

Bij de behandeling van het vorige voorstel tot wijziging van de Grondwet is nog aan de orde geweest de vraag of het wenselijk is een algemene vervangingsregeling, bijvoorbeeld voor langdurige ziekte of verblijf buitenlands, in het leven te roepen. Het toenmalige kabinet voelde daar indertijd niet voor. De argumentatie voor een vervangingsregeling wegens zwangerschap en bevalling, te weten de eis om belemmeringen voor vrouwen weg te nemen teneinde op gelijke voet als mannen gebruik te maken van hun passief kiesrecht, geldt niet voor de andere situaties. Daarnaast wordt in de destijds op verzoek van het toenmalige kabinet uitgebrachte adviezen door de drie hoogleraren negatief geoordeeld over een algemene vervangingsregeling¹. De ondertekenaars onderschrijven dit oordeel. Een algemene vervangingsregeling wordt dan ook niet voorgesteld. Wel achten de ondertekenaars het van belang dat leden van vertegenwoordigende lichamen prioriteit aan hun gezondheid kunnen geven. Door in geval van ziekte de vervangingsperiode te fixeren op 16 weken meent het kabinet tegemoet te kunnen komen aan de in het verleden gesignaleerde nadelen, met name dat van de onbepaalbaarheid van de afwezigheid indien deze afhankelijk is van duur van de ziekte.

V. STEMOVERDRACHT ALS ALTERNATIEF?

In het kader van het vorige voorstel tot wijziging van de Grondwet is in twee adviezen² gewezen op de mogelijkheid om het instituut van de stemoverdracht te introduceren ten einde tegemoet te komen aan de bezwaren verbonden aan de afwezigheid wegens zwangerschap en bevalling. Ook de Raad van State gaf in zijn advies van 14 september 1993 hieraan de voorkeur. In zijn advies van 6 juli 2001 adviseert de Raad nogmaals de tijdelijke stemoverdracht als alternatief voor de voorgestelde tijdelijke vervanging te heroverwegen.

Wij zijn echter van oordeel dat het niet wenselijk is om in de Grondwet een dergelijk instituut op te nemen dan wel mogelijk te maken, dat in onze visie onvoldoende recht doet aan het functioneren als volwaardig lid van een vertegenwoordigend orgaan. Stemoverdracht aan een collega volksvertegenwoordiger betekent ook dat het inhoudelijke werk van de te vervangen collega wordt overgenomen, omdat men anders geen weloverwogen gebruik kan maken van het stemrecht. Dit betekent dat men inhoudelijk de portefeuille van de collega erbij gaat doen en derhalve een verzwaaring van de werkzaamheden voor de vervanger. Dit nadeel legt een onnodige druk op de beslissing van de te vervangen volksvertegenwoor-

¹ Adviezen van prof. mr. C.A.J.M. Kortmann, prof. mr. M.C. Burkens en prof. mr. J. Goldschmidt: Documentatiereeks «Naar een nieuwe Grondwet», deel 34, blz. 177–182

² Documentatiereeks «Naar een nieuwe Grondwet», deel 34, blz. 177 en 179.

diger, zoals in onderdeel II van de memorie van toelichting aangegeven. Bovendien zullen in het bijzonder in kleinere fracties moeilijkheden ontstaan bij het overnemen van de niet onaanzienlijke politieke werkzaamheden die door het betrokken lid worden verricht. Weliswaar zou een aantal van dergelijke werkzaamheden door bijvoorbeeld een extra fractie-medewerker of een schaduw-lid kunnen worden overgenomen, maar dat doet minder recht aan het lidmaatschap van een vertegenwoordigend lichaam in al zijn facetten.

Daarbij denken wij aan de rechten van een volksvertegenwoordiger als het stellen van vragen of het verzoeken om een interpellatie te mogen houden, het spreekrecht in commissieverband en plenair, het recht om moties en (eventueel) amendementen in te dienen. Daartoe is informele vervanging onvoldoende.

De Staatscommissie tot herziening van de Grondwet ingesteld bij koninklijk besluit van 17 april 1950 (Commissie van Schaik) heeft reeds ter overgang van de bezwaren van tijdelijke afwezigheid van kamerleden het instituut van stemoverdracht, zoals Frankrijk dat kent, in beschouwing genomen. Tegen een regeling van stemoverdracht had zij echter fundamentele bezwaren. De commissie wijst erop dat als beginsel voorop moeten worden gesteld, dat elk kamerlid zijn stem naar eigen inzicht uitbrengt na kennis te hebben genomen van de argumenten pro en contra het aanhangige voorstel of ontwerp. Daarbij vestigt de commissie de aandacht op de praktische moeilijkheden die zich kunnen voordoen in geval van indiening van amendementen. Een kamerlid dat zijn stem aan een medelid overdraagt, zal in de regel niet kunnen voorzien dat, laat staan welke, amendementen zullen worden ingediend. Daarnaast achtte de commissie de vrees niet ongegrond dat indien stemoverdracht in geval van verblijf buitenslands zou worden toegestaan, dat ook voor andere gevallen redelijk zou zijn, waarna het einde niet meer is te overzien. De commissie wees daarbij op de in Frankrijk met de met het instituut van de stemoverdracht opgedane ervaringen, alwaar de stemoverdracht vrijwel onbepaald is toegelaten (Eindrapport, blz. 54).

De bezwaren van de Commissie van Schaik – die door ons gedeeld worden – gelden nog onverkort. Wij voegen daaraan nog toe dat het lidmaatschap van een vertegenwoordigend orgaan niet kan en mag worden gereduceerd tot de bevoegdheid om een stem uit te brengen. De functie van een kamerlid is aanmerkelijk omvangrijker. Voorts biedt de stemoverdracht geen oplossing voor de eenpersoonsfractie. De Raad van State suggereert in zijn advies dat in deze een collegiale oplossing mogelijk zou kunnen zijn. Die oplossing staat volgens ons op gespannen voet met het feit dat het stemrecht verbonden is aan een door een politieke partij behaalde zetel. De kiezers hebben hun stem uitgebracht op een bepaalde persoon van een politieke partij. Met die legitimatie is een kandidaat gekozen. Het ligt dan niet voor de hand om de stemoverdracht te laten plaatsvinden aan een volksvertegenwoordiger van een andere politieke partij.

De druk op betrokkene om de werkzaamheden zo kort mogelijk te onderbreken of om ontslag te nemen als volksvertegenwoordiger blijft met de mogelijkheid van stemoverdracht bestaan. De tijdelijke vervanging achten wij niet alleen adequaat, maar veel meer nog een volwaardige voorziening die recht doet aan het lidmaatschap van een vertegenwoordigend orgaan in al zijn facetten.

Een andere mogelijkheid om tot een vervangingsregeling te komen zou gelegen kunnen zijn in de combinatie van de stemoverdracht met informele oplossingen die in de praktijk kunnen worden gevonden.

Tegen deze informele oplossingen hebben wij het bezwaar dat zij afbreuk doen aan het karakter van het voorstel. De mogelijkheid van tijdelijk verlof in verband met zwangerschap, bevalling of ziekte vormt in het voorstel een recht en niet een gunst, die wordt bepaald door informele afspraken. Alleen door een wettelijk recht op verlof en terugkeer worden de zelfstan-

digheid en de toegankelijkheid van de functie van volksvertegenwoordiger ondersteund.

De redactie van artikel 57a biedt de wetgever overigens niet de ruimte voor een regeling van de stemoverdracht.

VI. WEGNEMEN VAN BESTAANDE GRONDWETTELIJKE BELEMMERING

Om een wettelijke regeling inzake tijdelijke plaatsvervangende leden van de Staten-Generaal, provinciale staten en gemeenteraden wegens zwangerschap, bevalling of ziekte te kunnen treffen is het nodig de Grondwet te wijzigen. Zo bepaalt de Grondwet ten aanzien van de Staten-Generaal de zittingsduur voor beide kamers, behoudens tussentijdse ontbinding, op vier jaren (artikel 52 jo artikel 64). Kamerleden die verkozen worden, worden voor de zittingsduur van vier jaren verkozen (artikelen 54 en 55 jo artikel 52). Slechts indien een gekozen niet meer voldoet aan de vereisten voor het lidmaatschap (vgl. de artikelen 56 en 57) is dit anders. Gegeven de strekking van het grondwettelijk stelsel van verkiesbaarheid is er naar ons oordeel dan ook geen ruimte om thans een wettelijke regeling te treffen voor de tijdelijke vervanging wegens zwangerschap, bevalling of ziekte van een kamerlid, die na afloop van de vervangingsperiode het recht heeft om terug te keren. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor leden van provinciale staten en gemeenteraden. Voorts moet uit de artikelen 56, 57 en 129 van de Grondwet voor kamerleden respectievelijk voor leden van gemeenteraden en provinciale staten een limitatief stelsel van beëindiging van het lidmaatschap worden afgeleid. Het constitutionele systeem impliceert derhalve dat onder de huidige Grondwet rechtens geen mogelijkheid bestaat voor de wetgever om het lidmaatschap van een vervanger van rechtswege te doen eindigen na afloop van de vervangingstermijn. Ook de Raad van State en de indertijd door de regering geraadpleegde adviseurs oordeelden met betrekking tot het vorige ontwerp dat wijziging van de Grondwet nodig was alvorens een vervangingsregeling kon worden getroffen.

Het voorliggende wetsvoorstel heeft tot doel het mogelijk te maken dat een dergelijke wettelijke regeling kan worden getroffen. De grond voor een constitutionele opening voor een specifieke vervangingsregeling voor zwangerschap en bevalling is gelegen in het wegnemen van een barrière, respectievelijk het scheppen van een voorwaarde voor een aan mannen gelijkwaardige mogelijkheid voor het uitoefenen van het passief kiesrecht door vrouwen. Een dergelijke regeling kan eenvoudig van aard zijn en zal ook goed kunnen aansluiten bij de bestaande wet- en regelgeving. Daarnaast wordt de mogelijkheid geopend tot tijdelijke vervanging in verband met ziekte. Ook deze regeling behoeft niet ingewikkeld te zijn.

VII. DE INHOUD VAN DE TOEKOMSTIGE REGELING

De regeling die wij voor ogen hebben zal neerkomen op een vergelijkbare regeling als het voorontwerp van wet tot wijziging van de Kieswet, dat in het kader van het vorige voorstel tot wijziging van de Grondwet werd gepubliceerd¹. Een lid van een vertegenwoordigend orgaan zal ingevolge deze regeling door middel van tijdelijk ontslag de uitoefening van haar of zijn functie tijdelijk kunnen neerleggen. De tijdelijke opvulling van de vacature ingevolge een tijdelijk ontslag vindt plaats op basis van de lijst die na de verkiezingen ingevolge artikel P 19 van de Kieswet is opgemaakt en waarin de rangschikking is vastgesteld van de kandidaten op grond van de verkiezingsuitslag.

Deze lijst is bepalend voor de benoeming in tussentijdse vacatures en zal dat evenzeer zijn voor de benoeming in tussentijdse vacatures, die veroor-

¹ Documentatiereeks «Naar een nieuwe Grondwet», deel 34, blz. 175–176.

zaakt zijn door zwangerschap, bevalling of ziekte. In de te treffen regeling in de Kieswet zal degene die zich wegens zwangerschap en bevalling dan wel wegens ziekte laat vervangen, na ommekomst van de periode van 16 weken van rechtswege weer lid worden van het vertegenwoordigend orgaan. De vervanger wordt na de periode van 16 weken van rechtswege ontslagen. Noodgedwongen langere afwezigheid moet evenals bij werknemers en ambtenaren worden aangemerkt als ziekte. In dat geval geldt voor betrokkene hetzelfde als voor andere leden van vertegenwoordigende organen die ziek zijn.

Het is de bedoeling dat de materiele rechtspositie van de tijdelijk ontslagen volksvertegenwoordiger zoveel mogelijk gelijk blijft aan de positie die hij had als lid. Dit betekent dat het bedrag van de schadeloosstelling voor Tweede Kamerleden voor 100% doorbetaald wordt, de pensioenopbouw doorloopt en het recht op uitkering na het definitieve einde van het lidmaatschap ongewijzigd blijft. De periode van vervanging heeft geen nadelige invloed op de duur van het latere recht op uitkering na het (definitieve) aftreden. Bij gemeenteraadsleden en leden van provinciale staten dient de materiele rechtspositie tijdens de periode van vervanging eveneens zoveel mogelijk gelijk te blijven aan de positie die men als lid heeft. Uiteraard geldt doorbetaling niet indien de vergoeding bestaat uit presentiegeld.

De tijdelijke vervanger krijgt voor de duur van de vervanging de rechtspositie van het vervangen lid van het vertegenwoordigend lichaam. De vervanger heeft recht op gelijke voet als de overige leden van het desbetreffende vertegenwoordigende lichaam recht op schadeloosstelling en/of onkostenvergoedingen. Gezien de korte periode waarin deze het lidmaatschap van het vertegenwoordigend orgaan bekleedt, ligt het echter niet in de rede om de vervanger in aanmerking te doen komen voor de gebruikelijke wachtgeldregeling. Een en ander zal nader uitgewerkt worden in de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers. Ten behoeve van de vervanger wordt gedacht aan een wettelijk recht op onbetaald buitengewoon verlof van zijn dienstbetrekking. Hiermee wordt het probleem ondervangen om voor een periode van 16 weken een kandidaat bereid te vinden haar of zijn dienstbetrekking te onderbreken. Aangesloten kan worden bij artikel 7:643 van het Burgerlijk Wetboek, dat al een regeling van «politiek verlof» bevat.

Omdat verwacht wordt dat de te ontwerpen regeling gecompliceerd zal zijn, wordt in artikel III de wetgever een extra termijn van 4 jaar gegeven om een vervangingsregeling te ontwerpen.

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

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