

Vergaderjaar 1993–1994

23 430

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 der Staten-Generaal, de provinciale staten en de gemeenteraden, in verband met tijdelijke vervanging van hun leden wegens zwangerschap en bevalling

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 16 november 1993

De vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken¹, belast met het onderzoek van het wetsvoorstel, brengt van haar bevindingen als volgt verslag uit.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig heeft beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling voldoende voorbereid.

1. Algemeen

De leden van de fracties van CDA, PvdA, VVD, D66, SGP, GPV en RPF hadden kennis genomen van het wetsvoorstel.

Het was de leden van de CDA-fractie niet duidelijk waarom voor het tijdelijk vervangen van vrouwelijke leden van de Tweede en Eerste Kamer, respectievelijk provinciale staten en de gemeenteraad een grondwetsherziening noodzakelijk is.

Deze leden waren van mening dat een nadere onderbouwing van dit cruciale punt gewenst is. Voorts vroegen zij of er (buiten het instituut van stemoverdracht) alternatieven, waarvoor geen grondwetswijziging nodig is, waren onderzocht. Zo ja, met welk resultaat.

De leden van de CDA-fractie waren van mening dat een regeling zoals beoogd doeltreffend kan zijn. Dit liet echter onverlet de procedurele vraag of daarvoor grondwetswijziging noodzakelijk is.

De leden van de fractie van de PvdA verwelkomden dit voorstel van wet, voorzover dit voorstel inderdaad nodig is om het doel te bereiken, namelijk de vervanging van volksvertegenwoordigers die wegens zwangerschap hun functie niet kunnen vervullen. Deze leden hadden daarop immers aangedrongen in het kader van de behandeling in de Kamer van de notitie van de regering «Vrouwen in politiek en openbaar bestuur» (nr. 22 777).

Deze leden vroegen zich echter af of het doel dat zij – met de regering – nastreefden niet op minder omslachtige wijze dan met behulp van een herziening van de Grondwet zou kunnen worden bereikt.

¹ Samenstelling:

Leden: Stoffelen (PvdA), Mateman (CDA), Niessen (PvdA), V. A. M. van der Burg (CDA), voorzitter, Wiebenga (VVD), Van der Heijden (CDA), Franssen (VVD), ondervoorzitter, Willems (GroenLinks), Kohnstamm (D66), De Cloe (PvdA), J. T. van den Berg (SGP), Koetje (CDA), Van Otterloo (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Schoots (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Hillen (CDA), Leers (CDA), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA) en Verbugt (VVD).

Plv. leden: Achttienribbe-Buijs (PvdA), Tegehaar-Boonacker (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Korthals (VVD), Krajenbrink (CDA), Jorritsma-Lebbink (VVD), Lankhorst (GroenLinks), Ybema (D66), Apostolou (PvdA), Schutte (GPV), Willemsse-v.d. Ploeg (CDA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Versnel-Schmitz (D66), Van Rijn-Vellekoop (PvdA), Leerling (RPF), Castricum (PvdA), De Hoop Scheffer (CDA), Van Dijk (CDA), Hermes (CDA), Koffeman (CDA), Jurgens (PvdA) en Van Erp (VVD).

Zij vroegen de regering daarom nader aan te geven waarom de Grondwet de wetgever zou beletten om nu reeds te regelen dat, als een lid wegens zwangerschap bedankt, deze met de opvolger kan afspreken dat hij op zijn beurt zal bedanken als de termijn van zestien weken voorbij is. Het feit dat de rechter (HR 26 maart 1971, AB 1971 nr. 135, Elsloo) heeft uitgesproken dat een dergelijke afspraak naar geldend recht niet in rechte afdwingbaar is brengt geenszins met zich mee dat de wetgever een afdwingbaarheid van een specifieke publiekrechtelijke overeenkomst niet alsnog zou mogen regelen. Zeker wanneer internationale verdragen – naar de regering terecht stelt – eisen dat vrouwen gelijke kansen in de uitoefening van het passief kiesrecht moeten hebben, zou de wetgever een dergelijke verdragsconforme grondwetsuitleg kunnen toepassen, zo meenden deze leden. Trouwens, waarom noemt de regering niet de nog meer terzake doende uitspraken van de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State d.d. 6-9-1982 AB 1983, 114 (Beesel) en van de Hoge Raad d.d. 18-11-1982 AB 1989, 185 (Aruba)?

Deze leden veronderstelden dan ook dat deze kwestie gewoon in de Kieswet geregeld zou moeten kunnen worden, zonder grondwetswijziging, door het rechtens afdwingbaar maken van een overeenkomst met de lijstopvolger. Andere gronden voor dwingende beëindiging voor het lidmaatschap te introduceren dan in de Grondwet limitatief zijn vermeld (dat wil zeggen de algemene beëindiging van de zittingsduur, dan wel het persoonlijk niet meer voldoen aan de benoemingsvereisten) kan immers volgens deze leden inderdaad strijdigheid met de Grondwet opleveren.

Maar de Grondwet belet, naar de mening van deze leden, niet dat de wetgever een specifieke vrijwillig gemaakte afspraak van een volksvertegenwoordiger kan honoreren, met name die om terug te treden na ommekomst van het zwangerschapsverlof van degene die wegens zwangerschap bedankt heeft voor het lidmaatschap van een vertegenwoordigend lichaam. Het zou dan alleen mogen gaan om deze specifieke overeenkomst. Steun voor deze uitzondering kan worden gevonden in internationale verdragen over gelijke behandeling voor vrouwen.

De leden van de PvdA-fractie meenden dat deze directe weg via wijziging van de Kieswet het beoogde doel sneller kan doen bereiken, omdat hierdoor een wijziging van de Grondwet kan worden voorkomen.

De leden van de VVD-fractie konden zich voorstellen dat de regering naar mogelijkheden zocht om problemen van de zwangere volksvertegenwoordigster bij de uitoefening van haar mandaat te verhelpen. Zij betwijfelden evenwel of wijziging van de Grondwet daartoe een goed middel is.

Deze leden waren ook teleurgesteld over de zwakke motivering van het wetsvoorstel. Zij kwamen daar nog op terug.

De leden van de D66-fractie hadden met bijzondere belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel. Deze leden hadden immers zelf aangedrongen op de indiening hiervan tijdens het mondeling overleg over het kabinetstandpunt «Vrouwen in politiek en openbaar bestuur» op 25 november 1992. Zij spraken hun waardering uit voor de zeer zorgvuldige wijze waarop de regering dit voorstel heeft voorbereid. Na een discussie met de Kamer over de wenselijkheid van een vervangingsregeling naar aanleiding van de notitie «Vrouwen in politiek en openbaar bestuur» heeft de regering op basis van departementaal onderzoek een voorlopig standpunt geformuleerd, dat bij brief van 29 maart 1993 aan de Kamer is aangeboden (22 777, nr. 3). Over dit voorlopig standpunt is

vervolgens advies gevraagd aan een drietal rechtsgeleerden. Pas daarna is het voorliggende wetsvoorstel opgesteld.

De leden van de SGP-fractie deelden niet de visie van de regering, dat een wijziging van de Grondwet wenselijk en noodzakelijk is in verband met tijdelijke vervanging wegens zwangerschap en bevalling van leden van vertegenwoordigende organen. Deze leden vonden het ook merkwaardig dat de regering in de memorie van toelichting in het geheel niet heeft gereageerd op de argumenten die naar voren komen uit de ingewonnen adviezen. Zij vroegen de regering dat alsnog te doen.

De leden van de GPV-fractie hadden zonder enthousiasme kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij onderkenden dat zich in de praktijk problemen kunnen voordoen als leden van vertegenwoordigende lichamen vanwege zwangerschap tijdelijk niet in staat zijn hun werkzaamheden te verrichten. Zij gingen ervan uit, dat in veel gevallen een oplossing wordt gezocht en gevonden in een tijdelijke onderbreking of beperking van de feitelijke activiteiten aan het lidmaatschap van een vertegenwoordigend lichaam verbonden, indien al niet in de zwangerschap en de geboorte van een kind aanleiding wordt gezien het lidmaatschap te beëindigen.

Voor welke oplossing wordt gekozen is echter een zaak van het betrokken lid samen met haar echtgenoot en in overleg met de fractie of partij waarvan zij deel uitmaakt. De feitelijke omstandigheden en mogelijkheden kunnen zeer uiteenlopend zijn. De leden van de GPV-fractie konden zich voorstellen dat de grondwetgever het tot haar taak rekent na te gaan of ondervonden belemmeringen kunnen worden weggenomen. Zij hadden dan ook geen principieel bezwaar tegen het voorliggende voorstel.

Als al wordt overwogen de Grondwet zodanig te wijzigen, dat een vervangingsregeling mogelijk wordt, moet er sprake zijn van bijzonder zwaarwegende motieven. Het lid van de RFP-fractie meende dat daarvan ook ingeval van verzuim tengevolge van zwangerschap en bevalling geen sprake is. Op dit moment biedt de Kieswet reeds de mogelijkheid tot tijdelijke vervanging. Het enige knelpunt is hierin gelegen, dat het nakomen van de afspraken over de periode ná de 16 weken tussen «vervanger» en degene die zich wil laten vervangen niet in rechte afdwingbaar is. Dit lid meende dat dit een zaak is van de betrokken personen en eventueel partijen. Als de vervanger zijn plaats niet meer wil afstaan, zegt dat veel over de mentaliteit van de kandidaten in de betreffende partij. Dit lid achtte het overigens anno 1993 uitgesloten dat geen afspraken zijn gemaakt. In de memorie van toelichting wordt deze mogelijkheid genoemd. Zijn de regering daarvan recente voorbeelden bekend?

De regering stelt dat ook de «vervanger» in een onaantrekkelijke positie verkeert, omdat hij zich voor een relatief korte periode moet inwerken. Om die reden zal het dan ook moeilijk zijn kandidaten daarvoor te vinden. Maar wat verandert de voorgestelde wijziging van de Grondwet in de positie van de vervanger? De verzuimperiode blijft toch beperkt tot 16 weken, ook indien de Grondwet niet wordt gewijzigd?

Het lid van de fractie van de RPF kwam op grond van een aantal overwegingen tot hetzelfde negatieve eindoordeel over het voorstel als de Raad van State. Hij vond het opmerkelijk dat de regering het wetsvoorstel toch aan de Kamer heeft gezonden. Er ligt niet alleen een negatief advies van de Raad van State, maar ook de advisering van twee van de drie geraadpleegde rechtsgeleerden staat haaks op het nu voorliggende voorstel. Dit lid vroeg zich af wat de zin van advisering nog

is, als toch van het merendeel van de adviezen wordt afgeweken. Hij vernam graag hoe de regering tot haar afweging is gekomen.

Het lid van de fractie van de RPF had met belangstelling kennis genomen van de adviezen van de drie rechtsgeleerden. Het was hem opgevallen dat de regering in de memorie van toelichting slechts summier ingaat op deze adviezen. Een aantal belangwekkende opmerkingen blijft zelfs geheel buiten beschouwing. Met name enkele opmerkingen van prof. mr. M. C. Burkens en prof. mr. C. A. J. M. Kortmann blijven onweersproken. Dit lid verzocht de regering hieraan in de memorie van antwoord meer aandacht te besteden. Zo is de stelling van Kortmann, dat het verdedigbaar is een vervangingsregeling te treffen zonder grondwetswijziging, niet weersproken.

2. De wenselijkheid van een vervangingsregeling

De leden van de CDA-fractie vroegen een nadere onderbouwing van de stelling dat de thans bestaande mogelijkheden om vervanging te regelen bij zwangerschap onvoldoende zijn.

Zij achtten het wel gewenst dat de overheid voorwaarden schept om de mogelijk extra belemmeringen die vrouwen ondervinden, indien zij in vertegenwoordigende organen zitting willen nemen of hebben, weg te nemen. Deze leden waren van mening dat voor dit specifieke verlot een specifieke vervangingsregeling op zijn plaats is.

Daarnaast kan het voor de fracties in de vertegenwoordigende lichamen nadelig zijn indien geen goede (publiekrechtelijke) regeling is getroffen. Vooral bij kleine fracties kan de continuïteit in gevaar komen als één van haar leden enkele maanden met zwangerschapsverlot is.

Met de Raad van State stelden de leden van de VVD-fractie vast, dat de door de regering voorgestelde regeling geen doel treft. De regeling komt er immers op neer dat de betreffende vrouw haar mandaat gedurende een bepaalde periode in het geheel niet kan en mag uitoefenen. Daarmee wordt in zeker opzicht dus het tegengestelde bereikt van wat wordt beoogd. Beoogd wordt de problemen voor de vrouw bij het uitoefenen van haar mandaat te verkleinen. Maar de betreffende vrouw oefent immers alsdan juist in het geheel geen mandaat uit. Zij wordt vervangen door een andere persoon. Gelet op de verhoudingen tussen de geslachten bij het passieve kiesrecht zal die vervanger in veel gevallen een man zijn. Het is de vraag of daarmee de verdere gelijkstelling tussen mannen en vrouwen wel geholpen is.

Met de regering stelden de leden van de VVD-fractie vast dat het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van vrouwendiscriminatie geenszins verplicht tot een regeling als de voorgestelde. Ook elders wordt het Verdrag daartoe niet aangevoerd. Overigens hadden deze leden juist moeite met de voorgestelde vervangingsregeling wegens zwangerschap in verband met het gelijkheidsbeginsel. Er ontstaan zo twee soorten volksvertegenwoordigers, namelijk zij die hun mandaat bekleden tot de volgende verkiezingen en zij, die hun mandaat tijdelijk bekleden.

De leden van de D66-fractie waren er zich terdege van bewust dat aan het treffen van een vervangingsregeling ook bezwaren kleven. De Raad van State heeft deze in zijn advies duidelijk naar voren gebracht. Desondanks vonden deze leden het van belang dat een goede vervangingsregeling wordt getroffen. Dit omdat zij van oordeel zijn dat vrouwen optimaal in de gelegenheid gesteld moeten worden gebruik te maken van hun passief kiesrecht. Het feit dat vrouwen, en met name jonge vrouwen

waarvan de leden van de D66-fractie tot hun vreugde vaststelden dat zij in toenemende mate actief participeren in de politiek, op enig moment zwanger kunnen worden maakt dat zij ten opzichte van hun mannelijke collega's een extra barrière hebben te nemen. Met name omdat er geen goede vervangingsregeling bestaat.

Het ook in de memorie van toelichting aangehaalde Verdrag inzake uitbanning van alle vormen van discriminatie jegens de vrouw, en dan met name artikel 7 van dat Verdrag dat ziet op de deelname aan politieke besluitvorming en openbaar bestuur, richt zich op het wegnemen van dit soort barrières. Met de Raad van State waren deze leden van mening dat het ontbreken van een vervangingsregeling niet als discriminatie in de zin van dit artikel 7 zal worden aangemerkt. Maar het treffen van een vervangingsregeling doet wel recht aan de geest van dat Verdrag.

Op grond van de huidige wetgeving kan een lid van een vertegenwoordigend orgaan zich slechts tijdelijk laten vervangen wegens haar zwangerschap en bevalling op basis van afspraken met de kandidaat die als eerste voor benoeming en ontslag in aanmerking komt in de vacature die zou ontstaan door haar ontslag. De leden van de D66-fractie vonden deze mogelijkheid weinig bevredigend. Immers, er doen zich daarbij een aantal problemen voor. Afspraken over ontslag van de vervanger na het «zwangerschapsverlof» zijn in rechte niet afdwingbaar. Men is dus volledig afhankelijk van de goede wil van de vervanger. En de praktijk heeft uitgewezen dat problemen op dit punt niet denkbeeldig zijn.

Bovendien is het lid dat zich heeft laten vervangen ook afhankelijk van de kandidaten die op grond van hoofdstuk W van de Kieswet eerder dan zij voor benoeming in een vacature in aanmerking komen.

Maakt een lid ten behoeve van haar zwangerschap en bevalling geen gebruik van deze mogelijkheid tot vervanging dan rest slechts afwezig zijn. Maar ook daaraan kleven in de ogen van de leden van de D66-fractie ernstige bezwaren. Zij hadden dit onlangs nog in eigen kring kunnen ervaren. In de eerste plaats heeft de fractie waarvan zij deel uitmaakt tijdelijk een stem minder in het vertegenwoordigend orgaan. Dit is natuurlijk met name klemmend bij éénpersoonsfracties, die dan helemaal geen stem meer hebben. Er is wel gesuggereerd dit te overnemen door middel van stemoverdracht. Deze leden vonden dat geen bevredigende oplossing. Zij kwamen daar nog op terug. Bovendien moeten de overblijvende fractieleden de werkzaamheden van het afwezige lid opvangen. Met name voor de wat kleinere fracties zal dit niet altijd eenvoudig zijn. De regering signaleert terecht dat het zwangere lid hierdoor onder druk kan komen te staan om langer door te werken, respectievelijk eerder haar werkzaamheden te hervatten dan gelet op haar gezondheid als wenselijk moet worden beschouwd.

De leden van de SGP-fractie hadden met instemming geconstateerd dat de regering een vervangingsregeling niet ziet als een verplichting op grond van het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen. Zij begrepen dan ook niet dat de regering toch in het kader van dat Verdrag een vervangingsregeling voorstelt.

Deze leden achtten een vervangingsregeling als voorgesteld niet in overeenstemming met het karakter van het lidmaatschap van een vertegenwoordigend lichaam. Er is toch ook geen vervangingsregeling voor bijvoorbeeld (langdurige) ziekte en verblijf in het buitenland.

De aan het woord zijnde leden wezen er op dat leden van vertegenwoordigende lichamen worden gekozen op persoonlijke titel en niet als vertegenwoordiger van een politieke partij. Bovendien is de grondwettelijke structuur zodanig dat zij worden verkozen voor de zittingsduur van de lichamen waarvan zij deel uitmaken.

De leden van de SGP-fractie stelden de vraag of de regering niet

beducht is voor het risico dat «het einde niet meer is te overzien»; een risico dat de regering blijkbaar wel terug doet schrikken voor het alternatief van stemoverdracht. De regering beperkt de invalshoek weliswaar tot die van de gelijkberechtiging van mannen en vrouwen, maar het is toch bekend dat dit «leerstuk» zodanig op drift is dat het einde daarvan helaas niet is te overzien, zo meenden deze leden.

De leden van de SGP-fractie waren tot de conclusie gekomen dat een vervangingsregeling geen adequate oplossing biedt voor het bedoelde probleem. Indien binnen een fractie om welke reden dan ook toch behoefte bestaat aan vervanging, kan gebruik worden gemaakt van de constructies zoals die nu reeds mogelijk zijn.

De leden van de GPV-fractie verwezen voor wat betreft de wenselijkheid van een regeling naar de eerder door hen onder het punt «Algemeen» gemaakte opmerkingen.

Het lid van de fractie van de RPF stelde voorop dat hij met de regering van mening verschilt over de taak, die de overheid heeft om de politieke participatie van vrouwen te bevorderen. Bij de plenaire behandeling van de begroting van Binnenlandse Zaken 1994 had hij dit nog eens onderstreept. De regering stelt in de memorie van toelichting dat het onaanvaardbaar is, dat door het ontbreken van een adequate regeling in geval van zwangerschap en bevalling een drempel voor vrouwen kan ontstaan om zich verkiesbaar te stellen. Dit lid kon dit absolute standpunt niet onderschrijven. Hij wees erop dat ook binnen andere organisaties dan vertegenwoordigende colleges in veel gevallen geen formele vervanging plaatsvindt. Is die situatie voor de regering wel aanvaardbaar?

Waar vrouwen ten onrechte worden achtergesteld bij mannen is de overheid – onder andere op grond van artikel 1 van de Grondwet en artikel 7 van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen uiteraard geroepen dit onderscheid ongedaan te maken. Het lid van de RPF-fractie was echter met de Raad van State van oordeel dat het te ver gaat het ontbreken van een vervangingsregeling als discriminerend in de zin van artikel 7 van genoemd verdrag aan te merken. De regering stelt in het Nader Rapport dat de beoogde grondwetswijziging zeer goed aansluit bij dat artikel, waarin wordt gesproken van de verplichting voor de lidstaten om vrouwen te verzekeren van in het bijzonder het recht om op gelijke voet met mannen openbare ambten te bekleden. Maar wat verstaat de regering in dit verband precies onder «op gelijke voet»?

Het aan het woord zijnde lid was van oordeel dat daar waar discriminatie moet worden voorkomen juist een discriminerend element in de wetgeving geïntroduceerd dreigt te worden. Waarom moet de wetgever personen, die in een gelukkige omstandigheid verkeren, zoals zwangere vrouwen, wel bepaalde faciliteiten geven, terwijl die worden onthouden aan personen die met bijvoorbeeld een ernstige ziekte worden geconfronteerd?

Dit lid pleitte ervoor in het geheel geen vervangingsregeling te introduceren. Als dat niet haalbaar is, zag hij nog liever een regeling voor iedereen.

De leden van de VVD-fractie misten een afweging van de wenselijkheid van een algemene vervangingsregeling voor volksvertegenwoordigers. Er zijn immers andere situaties dan zwangerschap denkbaar, waarin zulks voorstelbaar is. De leden van de VVD-fractie dachten daarbij vooral aan ziekte of verblijf buitenslands. Geregeld komt het voor dat een volksvertegenwoordiger wegens langdurige ziekte het mandaat niet of moeilijk kan vervullen. Dit geldt soms een periode die langer is dan de reguliere zwangerschapsverlofperiode van zestien weken. Maar ook

verblijf buitenslands kan een reden zijn eens na te denken over het nut van een algemene vervangingsregeling. Zo kenden deze leden het recente geval van een (vrouwelijk) lid van een gemeenteraad, die voor haar werk – militaire dienst – tijdelijk in het buitenland is gestationeerd.

De leden van de D66-fractie constateerden dat de drie adviezen die de regering ter voorbereiding van dit wetsvoorstel heeft ingewonnen grotendeels uiteenlopen. Op één punt zijn de adviseurs echter unaniem: als een grondwettelijke voorziening wordt getroffen dient deze beperkt te zijn tot een vervangingsregeling wegens zwangerschap en bevalling. Deze leden konden zich daarbij aansluiten. Een vervangingsregeling is immers niet zonder problemen. Ook al laat de praktijk in de meeste gevallen een ander beeld zien, in ons staatsrecht gaan we er nog steeds van uit dat leden van vertegenwoordigende lichamen hun functie op persoonlijke titel vervullen. Er wordt uitgegaan van een persoonlijke band met de kiezer.

In dat licht bezien is tijdelijke vervanging altijd enigszins problematisch. Men heeft immers een persoonlijk mandaat voor vier jaren. Er zullen dus zwaarwegende argumenten moeten zijn om toch tot een grondwettelijke voorziening voor vervanging te komen. In geval van zwangerschap en bevalling achtten de leden van de D66-fractie die aanwezig. Immers, het gaat hier om moeilijk anderszins weg te nemen barrières die specifiek voor vrouwen bestaan om lid te kunnen worden en blijven van vertegenwoordigende lichamen, zoals de regering terecht aangeeft in de memorie van toelichting. Ook al worden kinderen volgens Kortmann (zie brief 26 april 1993 aan de minister van Binnenlandse zaken) tegenwoordig niet meer «gekregen», maar «gemaakt».

De leden van de CDA-fractie vroegen of ook overwogen is om in gevallen van langdurige ziekte een analoge regeling in te voeren. Deze leden vroegen de regering waarom het advies van de Raad van State terzake niet is opgevolgd.

De leden van de GPV-fractie vroegen zich af wat de rechtvaardigingsgrond is om de regeling te beperken tot de situaties van zwangerschap en bevalling. Zijn er ook geen andere omstandigheden, waarin tijdelijke vervanging gewenst is? Zij dachten bijvoorbeeld aan ziekte als gevolg van een ongeval of ook aan tijdelijk verblijf in het buitenland in verband met werkzaamheden. De praktische problemen die in de memorie van toelichting worden gesignaleerd kunnen zich dan eveneens voordoen. Veelal zal het hierbij gaan om onvoorziene omstandigheden, welke het betrokken lid voor dezelfde moeilijke afweging zal plaatsen als het lid dat zwanger is.

Ook de leden van de SGP-fractie vroegen of een uitbreiding van de regeling was overwogen.

Het lid van de fractie van de RPF merkte op dat vrouwen én mannen ook door andere omstandigheden gedwongen kunnen worden hun taken tijdelijk niet te vervullen. Ook hij noemde verzuim wegens ziekte of wegens verblijf in het buitenland. Dat laatste kan bijvoorbeeld het geval zijn als leden van een gemeenteraad of van provinciale staten door hun werkgever voor een bepaalde periode worden uitgezonden naar het buitenland. Daarvoor wordt nu ook geen oplossing aangedragen. Naar het oordeel van dit lid wordt daarvan terecht afgezien, omdat een vervanging in dergelijke gevallen – evenals ingeval van vervanging bij zwangerschap en bevalling – een devaluatie van het lidmaatschap van een vertegenwoordigend lichaam zou betekenen. Hij verwees naar de opmerkingen, die Burkens hierover in zijn advies maakt.

3. Stemoverdracht als alternatief

De leden van de CDA-fractie zagen, met de regering, niet veel heil in het introduceren van het instituut van stemoverdracht. Dit deed naar hun oordeel geen recht aan het functioneren als volwaardig lid van een vertegenwoordigend orgaan. Het kon vanuit die optiek dan ook niet beschouwd worden als een redelijk alternatief.

Burkens en Kortmann hebben in hun adviezen gewezen op de mogelijkheid om het instituut van de stemoverdracht te introduceren teneinde tegemoet te komen aan de bezwaren verbonden aan de afwezigheid wegens zwangerschap en bevalling. De leden van de D66-fractie waren van mening dat die bezwaren daarmee niet uit de weg genomen kunnen worden. In de eerste plaats omdat, zoals zij hierboven al aangaven, het wegvallen van het stemrecht lang niet het enige probleem is dat een oplossing behoeft. Lid zijn van een vertegenwoordigend lichaam houdt veel meer in dan het uitoefenen van stemrecht. Voor éénpersoonsfracties biedt het overigens ook geen oplossing.

De leden van de SGP-fractie vroegen of de redactie van het voorgestelde artikel 57a op zichzelf ruimte laat aan de wetgever om een vervangingsregeling te treffen die slechts de mogelijkheid van stemoverdracht inhoudt.

Het lid van de fractie van de RPF had met instemming kennis genomen van het regeringsstandpunt dat het belangrijkste recht van het afwezige lid het stemrecht is. Uitgaande van dit standpunt had hij bijzondere belangstelling voor de introductie van het instituut van stemoverdracht. De «fundamentele bezwaren» van de regering tegen dit fenomeen maakten op dit lid niet veel indruk. Burkens stelt, naar zijn mening terecht, de vraag of het vervangend lid een nutswaarde heeft welke uitstijgt boven hetgeen ten behoeve van de publieke zaak kan worden verricht door het lid dat ten gevolge van zwangerschap en bevalling belemmerd wordt in de functievervulling. En verderop stelt hij dat het enige werkelijke nut dat een vervanger heeft is gelegen in het uitbrengen van de stem bij stemmingen. Het vervangend lid kan wellicht vaker fysiek aanwezig zijn, maar een substantiële bijdrage aan debatten kan men niet verwachten van iemand die voor slechts 16 weken meedraait. Dit lid vroeg of grondwetswijziging noodzakelijk is om het instituut van stemoverdracht te introduceren.

4. Inhoud van de regeling

De leden van de fractie van de PvdA wilden nu reeds de vraag voorleggen of de wettelijke regeling naar het voornemen van de regering zal uitgaan van een vrijwillige overeenkomst, of dat sprake zal zijn van gevolgen die van rechtswege intreden wanneer de volksvertegenwoordigster «wegens zwangerschap of bevalling» bedankt voor het lidmaatschap van een vertegenwoordigend lichaam. Voorziet in dit laatste geval de regering sancties, wanneer zou blijken dat deze persoonlijke omstandigheid zich feitelijk niet voordoet (heeft voorgedaan)? En voorts: wat geschiedt als de verlofgangster tijdens dat verlof komt te overlijden c.q. op andere wijze niet meer voldoet aan de benoembaarheidsvereisten? Wanneer de plaatsvervanger conform de afspraak bedankt, kan hij in dit geval nog zelf opvolgen op de inmiddels opge gevallen plaats van de verlofgangster of is inmiddels zijn opvolger op de lijst benoemd, gezien het systeem van de Kieswet?

Zonder dat deze leden verder wilden treden in de details van een geobjectiveerde wettelijke regeling voor plaatsvervanging wilden zij met

deze vragen aangeven dat een rechtens afdwingbare vrijwillige afspraak voorkeur kan hebben boven een volledige regeling in de Kieswet, ook na Grondwetswijziging.

In dit verband wezen deze leden op de tekst van het voorgestelde artikel 57a Grondwet. Er staat: «De wet regelt de tijdelijke vervanging van leden van de Staten-Generaal wegens zwangerschap en bevalling». Dat duidt op een verplichting van de wetgever om zo'n regeling te treffen. Maar in de memorie van toelichting (p.6 onder VI) staat dat het wetsvoorstel als doel heeft «om het mogelijk te maken dat een dergelijke wettelijke regeling kan worden getroffen». Dat leek deze leden ook juist: de wetgever moet vrij zijn om ook te kiezen voor andere, minder vergaande oplossingen, zoals die van de gesanctioneerde afspraak. De tekst zou dus moeten luiden: «De wet kan regelen, . enz.»

De leden van de D66-fractie waren van mening dat wanneer een vervangingsregeling wordt getroffen er sprake moet zijn van een mogelijkheid zich te laten vervangen, niet van een verplichting. In de proeve voor wijziging van de Kieswet zou uit het samenstel van artikel X5a en W3 een verplichting zich te laten vervangen gelezen kunnen worden. Mochten de leden van de D66-fractie ervan uitgaan dat dat niet de bedoeling is van de regering?

De aan het woord zijnde leden wilden er nog op wijzen dat ook met de voorgestelde vervangingsregeling niet alle problemen opgelost zullen worden.

Het zal ook met een goede regeling niet eenvoudig zijn een vervanger te vinden. Deze zal immers gedurende 16 weken zijn werkzaamheden op moeten geven. Dat zal niet voor iedereen eenvoudig of zelfs mogelijk zijn. In dit kader vroegen de leden van de D66-fractie de regering te reageren op de suggestie van Burkens om in dit kader een regeling te treffen die het mogelijk maakt dat de vervanger onbetaald verlof opneemt.

Deze leden wilden hierbij overigens nog wel aantekenen dat zij de problemen zoals Burkens die rond vervanging heeft geschetst wel onderkennen maar niet voldoende doorslaggevend vinden om van een vervangingsregeling af te zien. Het spreekt voor zich dat een vervanger niet zal kunnen functioneren als meer ervaren volksvertegenwoordigers. Het ging deze leden echter te ver, los nog van de gekozen bewoordingen, om te spreken van «het plaatsvervangend lid dat feitelijk nauwelijks bruikbaar is voor de vervulling van de functie welke betrokkene moet waarnemen». Plaatsvervangers komen van de kandidatenlijst van de betrokken politieke partij. Daarbij zal het meestal toch gaan om personen met enige politieke ervaring. En zou het niet onjuist zijn te denken dat pas aangetreden volksvertegenwoordigers de eerste paar maanden van hun zittingsperiode «niet bruikbaar» zijn?

Bovendien waren deze leden van mening dat dit problemen zijn die door de betrokken fractie ondervangen kunnen worden.

Burkens heeft in zijn advies gewezen op problemen die kunnen ontstaan ten aanzien van de rechtspositie van de tijdelijke vervanger waar het betreft mogelijke opvolging in een regulier openvallende zetel. Het tijdelijk lidmaatschap kan er immers toe leiden dat de vervanger zijn kansen op reguliere opvolging verspeelt. De leden van de D66-fractie voelden veel voor de suggestie van Burkens een voorziening in de Kieswet op te nemen welke het aan een plaatsvervangend lid mogelijk maakt te opteren voor een regulier vrijkomende zetel. Zij vroegen hierop een reactie van de regering.

Ook de leden van de CDA-fractie merkten op dat het vanzelfsprekend is dat een vervanger in zestien weken niet tot een optimaal functioneren

kan komen. Zij vonden dit echter geen argument om niet tot vervanging over te gaan. Deze leden vroegen naar de uitwerking van de regeling. Wordt gedacht aan een pool van oud-Kamerleden? Mogen alleen diegenen vervangen, die reeds op de kieslijst staan? In hoeverre staat het een partij dan vrij om af te wijken van de op deze lijst voorkomende volgorde?

De voorgestelde vervangingsregeling leek de leden van de VVD-fractie niet erg doelmatig. Een zinvolle vervulling van het lidmaatschap vergt doorgaans een gedegen inwerkperiode. Als vuistregel op grond van de praktijk wordt wel gehanteerd, dat men is ingewerkt als raads- of statenlid nadat men een jaarcyclus van vergaderingen heeft bijgewoond, met inbegrip van de jaarlijkse begrotingsdebatten. Voor de Tweede Kamer gaat men doorgaans uit van een veel langere inwerkperiode. Welnu, tegen het licht daarvan kan een vervanger geacht worden nauwelijks tot wasdom te komen als volksvertegenwoordiger.

Ook de leden van de SGP-fractie wezen op het praktische probleem dat zich voordoet bij vervanging van een zo korte duur. Het lijkt niet redelijk er van uit te gaan dat een vervanger in zo korte tijd tot een zinvolle vervulling van de functie kan komen. Juist voor het vervullen van de werkzaamheden buiten het meest wezenlijke recht, het stemrecht, – werkzaamheden, die voor de regering juist de doorslaggevende redenen lijken te zijn om voor een vervangingsregeling te kiezen in plaats van voor bijvoorbeeld stemoverdracht – is een zekere inwerktijd onontbeerlijk, zo meenden deze leden.

De leden van de GPV-fractie hadden begrepen dat het in de bedoeling ligt aansluiting te zoeken bij de duur van de verlofperiode van vrouwen in dienstbetrekking. Maar is dit wel zo logisch? In de periode van zestien weken zal de vervanging eerst formeel geregeld moeten worden, terwijl de vervanger zich ook nog eens moet inwerken. Vooral gemeenteraden en provinciale staten vergaderen niet zelden eenmaal per maand. De toelating van de vervanger kan dan wellicht pas worden geëffectueerd als reeds een aanmerkelijk deel van de zestien weken verstreken is. Is het niet beter een langere vervangingsmogelijkheid te bieden, die dan als een maximum zou kunnen gelden? Ook in geval van zwangerschap en bevalling kan een langere periode aanbeveling verdienen als niet alleen de gezondheid van de vrouw als maatstaf genomen wordt, maar ook de wens om het kind enige tijd zelf te kunnen verzorgen.

Het lid van de RPF-fractie was doordrongen van het feit dat een aantal aanbevelingen van de geraadpleegde rechtsgeleerden betrekking heeft op de wettelijke invulling, die de vervangingsregeling zou moeten krijgen. Dit lid verwees naar de mogelijke problemen, waarop in de adviezen wordt gewezen. Hieraan mag de regering zijns inziens niet te lichtvaardig voorbijgaan. Wat zijn de opvattingen van de regering?

De regering signaleert terecht enkele problemen, die kunnen ontstaan als vrouwelijke leden van vertegenwoordigende organen tijdelijk hun taken als volksvertegenwoordiger niet kunnen vervullen. Er kan veel extra werk op eventuele collega's van de betreffende persoon afkomen. Als de partij echter bij de laatstgehouden verkiezingen een zetel minder had bemachtigd, lag die last niet 16 weken, maar vier jaar op de schouders van degenen die zijn gekozen. Is een dergelijke relativiserende opmerking niet op zijn plaats, zo vroeg dit lid zich af? Kan de regering aangeven in welke concrete gevallen het tijdelijk verzuim in het recente verleden tot onoverkomelijke problemen heeft geleid?

Het was de leden van de CDA-fractie niet duidelijk op welke wijze de onkostenvergoeding geregeld zal worden. Zij vroegen op dit punt een nadere toelichting.

De leden van de D66-fractie stelden nog een vraag met betrekking tot de vervanging van wethouders en gedeputeerden. Deze zijn immers tegelijkertijd raadslid dan wel statenlid en zouden zich op die basis kunnen laten vervangen. Zijn hun plaatsvervangers dan meteen ook wethouders dan wel gedeputeerden?

De leden van de SGP-fractie tekenden hierbij aan dat zij het ongewenst zouden vinden dat de vervanger de functie van wethouder of gedeputeerde uitoefent.

Ook het lid van de RPF-fractie vroeg aandacht voor de positie van de colleges van gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders. Geldt, met uitzondering van de burgemeester, voor deze personen niet dat zij rechtstreeks zijn gekozen? Dreigt hier geen knelpunt, indien wordt uitgegaan van vervanging. Een vervanger zal toch niet automatisch deel uitmaken van één van genoemde colleges?

Artikelen

Artikel II

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom de invoeging van het beoogde artikel was voorzien na artikel 57, regelende de incompatibiliteiten, en niet na artikel 56, Vereisten voor lidmaatschap van de Staten-Generaal.

De Voorzitter van de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken,
V. A. M. van der Burg

De griffier van de commissie,
Pauw