

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**

**A**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 6 juli 2001 en het nader rapport d.d. 8 oktober 2001, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de minister-president, minister van Algemene Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 14 juni 2001, no.01.002886, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting houdende 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.*

Nader rapport inzake het voorstel van wet houdende 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.

*Het wetsvoorstel strekt ertoe in de Grondwet twee bepalingen op te nemen die een regeling bij wet voorschrijven voor de tijdelijke vervanging van leden van de Tweede en de Eerste Kamer der Staten-Generaal en van provinciale staten en de gemeenteraad. De tijdelijke vervanging zou mogelijk worden wegens zwangerschap, bevalling of ziekte. Het wetsvoorstel komt in grote lijnen overeen met een in 1993 in eerste lezing en in 1994 in tweede lezing ingediend voorstel. Nieuw is alleen dat de tijdelijke vervanging van een kamerlid, statenlid of raadslid ook in geval van ziekte mogelijk zou worden. Indertijd is de indiening van het wetsvoorstel door de Raad van State ontraden.<sup>2</sup> De Raad wees op praktische complicaties en gaf er de voorkeur aan tijdelijke stemoverdracht mogelijk te maken. In de tweede lezing haalde het voorstel niet de vereiste tweederde meerderheid in de Eerste Kamer.*

*De Raad maakt een aantal opmerkingen over de bijzondere eisen die gelden voor het ambt van volksvertegenwoordiger, de keuze voor tijdelijke vervanging in plaats van stemoverdracht, de vele complicaties die rijzen bij vervanging wegens ziekte en de imperatieve redactie van artikel 57a. Hij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen.*

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1993/94, 23 430, A.

Blijkens mededeling van de plaatsvervangend Directeur van Uw kabinet van 14 juni 2001, nr. 01.002886, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovengenoemde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies gedateerd 6 juli 2001, nr. W01.01.0265/l, bied ik U hierbij aan. De Raad geeft in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, dan nadat met zijn opmerkingen rekening is gehouden. De opmerkingen van de Raad geven mij aanleiding tot de volgende reactie.

*1. De Raad onderkent dat als resultaat van de maatschappelijke ontwikkelingen van de overheid wordt verwacht dat zij rekening houdt met de voor vrouwen specifieke positie dat zij in geval van zwangerschap en bevalling mogelijk niet (volledig) hun functie kunnen vervullen. Het college heeft daarom geen overwegend bezwaar tegen een voorziening ten behoeve van vrouwelijke volksvertegenwoordigers die wegens zwangerschap en bevalling hun functie tijdelijk (deels) willen laten overnemen. Vergeleken met verlof wegens deze omstandigheden in arbeidsverhoudingen moet de regeling van dit onderwerp echter aan bijzondere eisen voldoen, waarbij ermee rekening wordt gehouden dat het ambt van volksvertegenwoordiger een persoonlijk karakter draagt. Het overdragen van de daaraan verbonden verantwoordelijkheden voor vrij korte perioden mag niet aan kwaliteit en gezag van dit ambt afbreuk doen.*

1. Ik ben verheugd dat de Raad geen overwegend bezwaar heeft tegen een voorziening ten behoeve van vrouwelijke volksvertegenwoordigers die wegens zwangerschap en bevalling hun functie tijdelijk willen laten overnemen. Ook onderschrijf ik de opmerking van de Raad dat de overdracht van de aan het ambt van volksvertegenwoordiger verbonden verantwoordelijkheden voor vrij korte perioden niet aan de kwaliteit en het gezag van dit ambt afbreuk mag doen. Kwaliteit en gezag van het ambt worden echter ingevuld door degenen die het ambt bekleden. Het is naar mijn mening dan ook de wijze van invulling van hun taak door de volksvertegenwoordigers zelf, die primair bepalend is voor de kwaliteit en het gezag van het ambt. Wel zal een regeling in verband met afwezigheid vanwege ziekte objectiveerbare criteria moeten bevatten, teneinde bij te dragen aan de kwaliteit en het gezag van de ambtsuitoefening. Het door de Raad aangevoerde gegeven, dat het ambt van volksvertegenwoordiger een zodanig persoonlijk karakter draagt dat een dergelijke regeling aan bijzondere eisen moet voldoen, acht ik geen argument om af te zien van een dergelijke regeling. Aan het passieve kiesrecht dienen feitelijke en materiele voorwaarden verbonden te zijn, waaronder dit recht kan worden gerealiseerd. Een volksvertegenwoordiger dient onafhankelijk te kunnen functioneren. 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 de functie van volksvertegenwoordiger.

*2. Tegen deze achtergrond merkt de Raad allereerst op dat in de memorie van toelichting niet overtuigend wordt gemotiveerd waarom is afgezien van stemoverdracht bij afwezigheid van volksvertegenwoordigers wegens zwangerschap, bevalling of ziekte. Er wordt gesteld dat het lidmaatschap niet kan en mag worden gereduceerd tot de bevoegdheid om een stem uit te brengen. Voor fracties die uit één lid bestaan doet het ontbreken van een vervangingsregeling zich in het bijzonder voelen. De overige werkzaamheden van de volksvertegenwoordiger zullen tijdelijk door andere fractieleden moeten worden uitgevoerd.<sup>1</sup> De afweging ten opzichte van het – ook in 1993 door de Raad geprefereerde – alternatief van tijdelijke stemoverdracht is naar zijn mening nog steeds niet overtuigend. In de praktijk van vele gemeenteraden en provinciale staten zijn al tussenoplossingen gevonden; zo worden werkzaamheden in commissieverband door andere raadsleden en soms zelfs door niet-raadsleden waargenomen. En is het echt ondenkbaar dat een eenpersoonsfractie, afwezig door zwangerschap, bevalling of ziekte, voor stemmingen een collegiale oplossing vindt? De Raad adviseert nogmaals tijdelijke stemoverdracht als alternatief voor de nu voorgestelde tijdelijke vervanging te heroverwegen of in ieder geval de gemaakte keuze beter te onderbouwen. Daarbij dient te worden ingegaan op de combinatie van*

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, V. Stemoverdracht als alternatief?

*stemoverdracht met de informele oplossingen die in de praktijk (kunnen) worden gevonden.*

2. De Raad adviseert nogmaals de tijdelijke stemoverdracht vanwege zwangerschap, bevalling en ziekte als alternatief voor de nu voorgestelde tijdelijke vervanging te heroverwegen of in ieder geval de gemaakte keuze beter te onderbouwen. Daarbij dient te worden ingegaan op de combinatie van stemoverdracht met de informele oplossingen die in de praktijk kunnen worden gevonden.

Tegen informele oplossingen heb ik het bezwaar dat deze afbreuk doen aan het karakter van de voorgestelde wijziging van de Grondwet. De mogelijkheid van tijdelijk verlof in verband met zwangerschap, bevalling of ziekte vormt in het wetsvoorstel een recht en niet een gunst, die wordt bepaald door informele oplossingen. Alleen door een wettelijk recht op verlof en terugkeer worden de zelfstandigheid en de toegankelijkheid van de functie van volksvertegenwoordiger ondersteund.

Tegen de tijdelijke stemoverdracht als alternatief voor de nu voorgestelde tijdelijke vervanging heb ik het bezwaar dat daarmee een verzwaring van de werkzaamheden van de vervanger optreedt, omdat aan het uitbrengen van een stem een inhoudelijke afweging van de betrokken materie vooraf gaat. Het is dan ook onvermijdelijk dat de vervanger zich inwerkt in de materie. Dit betekent dat de beslissing van degene die zich wenst te laten vervangen moet worden genomen onder de druk van verzwaring van het lidmaatschap van een collega volksvertegenwoordiger. In onderdeel II van de memorie van toelichting is aangegeven dat de voorgestelde regeling het voordeel heeft dat een dergelijke beslissing zonder die druk kan worden genomen. Het is niet juist er van uit te gaan dat het lidmaatschap van een vertegenwoordigend lichaam gereduceerd kan worden tot de bevoegdheid om een stem uit te brengen. 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 fractiemedewerker of een schaduw-lid kunnen worden overgenomen, maar dat doet minder recht aan het lidmaatschap van een vertegenwoordigend lichaam in al zijn facetten. Daarbij denk ik 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. Voorts biedt de stemoverdracht geen oplossing voor de eenpersoonsfractie. De Raad suggereert dat in deze een collegiale oplossing mogelijk zou kunnen zijn. Die oplossing staat volgens mij 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 memorie van toelichting heb ik naar aanleiding van de opmerking van de Raad aangevuld.

*3. Door de voorgestelde wijziging van de Grondwet wordt de wetgever – anders dan bij het eerdere voorstel – verplicht ook een regeling te treffen voor tijdelijke vervanging bij afwezigheid door ziekte. Bij de uitwerking van de regeling voor vervanging wegens zwangerschap en bevalling zullen zich al vele complicaties voordoen. De Raad denkt daarbij niet alleen aan de vraag hoe – als een volksvertegenwoordiger eenmaal de wens heeft uitgesproken zich tijdelijk te laten vervangen – een tijdelijk vervanger zal worden gevonden en benoemd, en hoe diens rechtspositie (en terugkeergarantie?) zal worden geregeld. Zolang eerder aan de Raad voorgelegde plannen tot loskoppeling van wethouderschap en raadslidmaatschap niet volledig zijn doorgevoerd<sup>1</sup>, dient in elk geval een regeling te worden getroffen voor het wethouderschap van degene die tijdelijk het raadslidmaatschap verliest; hetzelfde geldt tevens voor de functie van lid van gedeputeerde staten in relatie tot het lidmaatschap van provinciale staten. Een regeling voor vervanging wegens ziekte is ook om andere redenen moeilijk in te passen in het vertegenwoordigend stelsel. Ziekte kan een oorzaak zijn van meer of minder volledige verhindering. Elke beperking van de vervangingsmogelijkheid heeft dan ook iets willekeurigs.*

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 751.

*Verder dient de vraag te worden beantwoord door wie en op welke wijze wordt gecontroleerd of er sprake is van een ziekte die gebruikmaking van de vervangingsregeling rechtvaardigt en of een of meer volgende vervangingstermijnen wegens ziekte mogelijk zijn. Ook zal de ingangsdatum van de vervanging moeilijk kunnen worden vastgelegd; vaak zal deze komen te liggen na het begin van de afwezigheid wegens ziekte. De Raad adviseert de regeling van tijdelijke vervanging wegens ziekte gezien deze praktische bezwaren te heroverwegen.*

3. De Raad wijst op mogelijke complicaties bij de uitwerking van de regeling voor vervanging wegens ziekte en bevalling en op de moeilijkheid om een vervangingsregeling wegens ziekte in te passen in een vertegenwoordigend stelsel. Ziekte kan een oorzaak zijn van meer of minder volledige verhindering. Elke beperking van de vervangingsmogelijkheid heeft dan ook iets willekeurigs.

Ik ben het eens met de Raad dat mede gezien de onder punt 1 genoemde elementen van gezag en kwaliteit van het ambt een vervangingsregeling wegens ziekte, evenals in geval van zwangerschap en bevalling een bijzondere regeling vormt. Dat betekent onder meer dat zeer goed overwogen wordt wie wordt aangewezen om er over te oordelen dat een volksvertegenwoordiger met recht gebruik maakt van de mogelijkheid om 16 weken vervangen te worden. Een dergelijke regeling moet de onafhankelijkheid van de volksvertegenwoordiger niet beperken.

Daarnaast dient een dergelijke regeling objectieerbare elementen te bevatten. Overigens is dat niet uniek. Er zijn tal van regelingen die dergelijke criteria bevatten. Daarbij valt te denken aan een verklaring van een arts of verloskundige met betrekking tot de verwachte datum van bevalling of van een onafhankelijk specialist waaruit blijkt dat de periode van 16 weken nodig is voor herstel van een ziekte of voor bijvoorbeeld een geneeskundige behandeling. Door een dergelijke regeling zullen niet al degenen die de gevolgen van een ziekte ondervinden, in aanmerking komen voor vervanging, omdat sommige ziekten hetzij onvoorspelbaar zijn voor wat betreft voorkomen en duur, dan wel niet-objectiveerbaar zijn. Zulks levert evenwel geen reden op om niet te streven naar een vervangingsregeling waarbij als criterium geldt dat de ziekte of de noodzaak van behandeling objectief medisch vast te stellen valt voor een of meer vervangingstermijnen.

Terecht vraagt de Raad aandacht voor de complicaties die zich kunnen voordoen bij de uitwerking van de regeling. Het vinden van een tijdelijke vervanger kan alleen plaatsvinden op dezelfde manier als een «permanente» opvolger in een vacature wordt gevonden en benoemd. Dit betekent dat de tijdelijke vervanger bij de verkiezingen op dezelfde kandidatenlijst moet hebben gestaan als het lid dat wordt vervangen. De rechtspositie van de tijdelijke vervanger zal overeenkomen met die van andere leden, zij het dat door de van tevoren vaststaande beperkte duur van het lidmaatschap wachtgeld niet in de rede ligt. Ook voor de opbouw van pensioengelden lijkt mij de duur van het lidmaatschap van 16 weken te beperkt.

Door de Raad wordt terecht gewezen op het belang om de rechtspositie van de tijdelijke vervanger in zijn oude functie en diens mogelijk terugkeerrecht te regelen bij de uitwerking van de regeling voor vervanging.

De Raad meent in dit kader tevens dat een regeling moet worden gegeven voor wethouders en gedeputeerden, die als gemeenteraadslid of lid van provinciale staten zich willen laten vervangen. Deze mogelijke samenloop en de vraag of daarvoor een voorziening nodig is, zal worden bezien op het moment dat de tijdelijke vervangingsregeling wordt uitgewerkt. Bij een tijdelijke vervanging van een wethouder staat het overigens de gemeenteraad vrij om een wethouder te benoemen voor de duur dat een andere wethouder bij voorbeeld wegens zwangerschap haar functie niet kan vervullen. Dit Grondwetsvoorstel betreft echter alleen de positie van leden van vertegenwoordigende lichamen en niet die van wethouders of gedeputeerden, evenmin als het ministers betreft.

*4. Door de voorgestelde wijziging van de Grondwet wordt de wetgever verplicht tot het vaststellen van een wet die tijdelijke vervanging bij afwezigheid door zwangerschap, bevalling en ziekte regelt. Gezien de onder 2 en 3 gesignaleerde problemen die kunnen rijzen bij de uitwerking, is bepaald niet uitgesloten dat de wetgever langere tijd zijn verplichting niet kan*

*uitvoeren. In dat licht adviseert de Raad in artikel 57a te bepalen dat de wet de tijdelijke vervanging kan regelen.*

4. De complicaties die door de Raad worden geduid vallen inderdaad niet te onderschatten. De Raad adviseert om die reden tot een facultatieve regeling in artikel 57a. Het pessimisme van de Raad dat er in het geheel geen regeling mogelijk zou zijn, deel ik evenwel niet. Immers dan zou dit voorstel beter achterwege kunnen blijven.

Wel heb ik in verband met de gecompliceerdheid van de hierbedoelde regeling in het nieuwe artikel III van het voorstel opgenomen een uitgestelde inwerkingtredingbepaling, waardoor de artikelen 57a en 129, derde lid, tweede volzin, eerst na vier jaar of eventueel eerder na totstandkoming van deze Grondwetswijziging in werking treden. Daardoor krijgt de wetgever ruimschoots de tijd om een regeling tot stand te brengen.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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