

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

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR ALGEMENE ZAKEN EN HUIS DER KONINGIN EN VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT¹

Vastgesteld 14 maart 2002

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de beide commissies aanleiding gegeven tot het maken van de navolgende opmerkingen en het stellen van de navolgende vragen.

De leden van de **CDA**-fractie deelden mee met instemmende belangstelling kennis te hebben genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij konden zich vinden in een wijziging van de Grondwet, die tijdelijke vervanging mogelijk maakt van leden van de Staten-Generaal, van de provinciale staten en van de gemeenteraden in geval van zwangerschap, bevalling of ziekte. Zij konden – vergeleken met de eerdere voorstellen – ook instemmen met de verbreding van de regeling naar vervanging bij ziekte. Dat neemt niet weg, dat zij een enkele bij hen levende vraag nog beantwoord wensten te zien. Die vraag betreft de tekst van het wetsvoorstel, de uitleg daarvan, maar in wezen ook hetgeen inzake neergeschreven is – als ware het een uitvoeringsregeling – in de memorie van toelichting.

Vooraf zij opgemerkt dat zij het betreunden, dat niet gelijktijdig met het voorstel tot grondwetswijziging een proeve van een uitvoeringsbesluit is aangeboden. Waarom is geen gevolg gegeven aan een verzoek uit de Tweede Kamer (Handelingen 7 februari, blz. 3427) om in ieder geval vóór behandeling in de Eerste Kamer met zo'n proeve te komen? Op die wijze had bijvoorbeeld duidelijk kunnen worden voor welke periode een vervangingsregeling in totaal geacht kan worden te gelden. Hoe tijdelijk is «tijdelijk» in artikel 57a van het voorstel?

De memorie van toelichting schetst voor zowel zwangerschap, bevalling als ziekte een periode van 16 weken. De regering lijkt in de Tweede Kamer (Handelingen 7 februari, blz. 3435) die gedachte op te rekken. Zij zegt dat zulks in de verdere wetgeving moet worden uitgewerkt. Zij gaat «in eerste instantie» uit van 16 weken. Kan de minister exacter aangeven wat zijn voornemen is?

Kan in geval van (ernstige) ziekte opnieuw een periode «genomen»

¹ Samenstelling:

Algemene Zaken en Huis der Koningin:

Schuurman (ChristenUnie), Jaarsma (PvdA), De Boer (GL), Schuyer (D66), Van den Broek-Laman Trip (VVD), *voorzitter*, Ketting (VVD), Ruers (SP), Pastoor (CDA), Dupuis (VVD), Rabbinge (PvdA), Bemelmans-Videc (CDA), Dölle (CDA).

Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat:

Holdijk (SGP), Rensema (VVD), Bierman (OSF), Van Heukelum (VVD), Luijten (VVD), *pl.v.voorzitter*, Ruers (SP), Terlouw (D66), Pastoor (CDA), Bemelmans-Videc (CDA), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Platvoet (GL), Witteveen (PvdA), *voorzitter*.

worden? De regering zegt dat dat «niet uitgesloten» is. Waar ligt de grens? Kan de regering daar alsnog een duidelijker antwoord op geven? Kan in geval van zwangerschap, bevalling in voorkomend geval onder de noemer ziekte verlenging van de vervanging voor of na de zwangerschapsvervanging plaatsvinden? Zo ja, hoe vaak en hoe lang? Als gesproken wordt over een periode van 16 weken, wil daar dan mee gezegd zijn dat het dan ook gaat om een minimale periode van 16 weken of een meervoud daarvan?

Wat is in het algemeen «een vaste periode», als bedoeld in de memorie van toelichting (blz. 5)?

De leden van de CDA-fractie wilden de hiervoor ingebrachte vragen relateren aan de bedenkingen die de Raad van State heeft tegen het wetsvoorstel wegens de omstandigheid dat het ambt van volksvertegenwoordiger een zodanig persoonlijk karakter draagt dat een dergelijke regeling aan bijzondere eisen moet voldoen en dat het voorgestelde daarmee niet verenigbaar zou zijn. Deze leden meenden overigens met de regering dat desondanks niet van een regeling hoeft te worden afgezien. Zij meenden echter ook dat een van die hiervoor genoemde bijzondere eisen een korte periode zou moeten zijn. Want alleen dan wordt het persoonlijk karakter van het ambt – dat zij op zich onderschrijven – het minst aangetast.

Zou er daarom niet wat voor te zeggen zijn dan toch maar de periode van onderbreking te beperken tot maximaal zestien weken en die niet «op te rekken» om op die wijze tot uitdrukking te brengen dat dat persoonlijke karakter van het ambt minder geweld wordt aangedaan door slechts een korte onderbrekingsperiode toe te staan? Zou zulks ook niet perfect passen in de stellingname van de regering tegen de opvattingen van de Raad van State, waar hij schrijft «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»?

De leden van de fractie van de **VVD** hadden kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Alvorens over te gaan tot de openbare behandeling hadden zij behoefte aan antwoorden op de volgende vragen.

Deze leden merkten op dat een grondwetswijziging een solide onderbouwing vereist. Deze ontbrak reeds bij de behandeling in 1995/1996: gegevens die de noodzaak aan konden geven konden niet worden verschaft. Nu – zes jaar later – kan dat klaarblijkelijk nog immer niet, zowel niet ten aanzien van kamerleden als ten aanzien van gemeenteraadsliden en leden van provinciale staten. Het betreft hier toch duizenden personen. Leidt dit niet tot de conclusie dat het wetsvoorstel kennelijk niet in een behoefte voorziet of dat er alle reden is om de – eventuele – problemen op korte termijn diepgaand te onderzoeken of te inventariseren? In 1996 heeft de regering aangegeven bij afstemming van het wetsvoorstel na te zullen denken over alternatieven zonder grondwetswijziging (Handelingen EK 23–1162 1996). Dit gevoegd bij de voorkeur van de Raad van State voor tijdelijke stemoverdracht deed bij de leden van deze fractie de klemmende vraag rijzen waarom wederom een vrijwel ongewijzigd wetsvoorstel is ingediend. Heeft het nadenken plaatsgevonden en zo ja, wat is het resultaat? Het had de leden van deze fractie verwonderd dat een vrijwel identiek wetsvoorstel is ingediend. Zeker bij een grondwetswijziging dient hiervoor een krachtige argumentatie aanwezig te zijn. De leden van deze fractie hadden deze niet aangetroffen: zijn er nieuwe feiten ter onderbouwing aan het daglicht gekomen? Is er inmiddels verder uitwerking gegeven sinds 1996 aan de «nadere» regeling en zo ja, waar heeft dit toe geleid? Als dit hier een klemmend beletsel betreft, hoe vaak heeft zich dit de afgelopen jaren voorgedaan?

Deze leden zouden voorts gaarne vernemen wanneer de resultaten van de motie Rehwinkel c.s. (7.2. 2002) kunnen worden verwacht?

Waarom is nauwelijks ingegaan op de positie van leden van gemeenteraden en provinciale staten, die een andere positie bekleden dan parlementsleden? Zijn hier specifieke problemen aan de orde? Zoals bijvoorbeeld bij de vaak aanwezige combinatie met hoofd- of nevenbetrekkingen. Is, gezien de geringere frequentie van vergaderen, de voorziene periode van 16 weken wel voldoende om ervaring op te doen om als vervanger volwaardig in een fractie te kunnen functioneren? Kan een desbetreffend lid ziek zijn als lid van de gemeenteraad of van provinciale staten maar niet in zijn hoofd- of nevenbetrekking of andersom?

De koppeling van de periode van 16 weken in het geval van ziekte aan die van zwangerschapsverlof kent naast een enkel voordeel tal van bezwaren. Hoe is te voorkomen dat – later – loskoppeling optreedt en voor ziekte een veel langere periode dan 16 weken wordt aangehouden zoals dit ook in andere geledingen van de maatschappij plaats vindt. In vele geledingen van de maatschappij is sprake van een ziekteperiode van een jaar zonder verlies van rechten. Kan tijdens zo'n periode van een jaar het onderhavige wetsvoorstel nog steeds worden gehanteerd?

Na zestien weken is men «beter». Dit zal veelal niet het geval zijn daar tijdelijke vervanging alleen zal optreden bij ernstige ziekten. Is zestien weken dan wel lang genoeg? En welke situatie doet zich dan voor als herstel nog niet is ingetreden? En is dit niet een extra reden voor de vraag zoals die hierboven is gesteld?

Hoe is te voorkomen dat andere gronden voor absentie, zoals adoptieverlof, langdurig ziekteverlof, ouderschapsverlof of zorgverlof onder deze regeling worden gebracht?

Een van de weinige aangevoerde gronden voor het onderhavige wetsvoorstel is het bezwaar tegen een informele oplossing, daar deze een «gunst» en geen «recht» zou betreffen? Is dit niet te formeel gedacht gezien de vele – ook praktische – bezwaren? En getuigt dit niet van een gebrek aan vertrouwen in de aanwezige collegialiteit die in de betreffende colleges heerst en tot nu toe vrijwel zonder uitzondering een passende oplossing heeft verschaft?

Kan nader worden ingegaan op de rechtspositie van de tijdelijke vervanger afkomstig uit overheidsdienst, bedrijfsleven, WAO, bijstand, WW en dergelijke?

Kan nader worden ingegaan op de feitelijke ervaringen in Frankrijk met het instituut stemoverdracht sinds de rapportage van de Commissie-Van Schaik? Is het waar dat als in de memorie van toelichting wordt geconstateerd dat «overhandiging van de sleutel» geen probleem is, daarmee het bezwaar tegen stemoverdracht is vervallen?

Zijn er nog meer «belemmeringen in de toegang tot het passieve kiesrecht voor vrouwen»? Bestaan er ook belemmeringen voor mannen? En hoe laten deze beide categorieën zich vergelijken met het onderhavige wetsvoorstel qua ernst en oplossingsrichting?

Zouden volksvertegenwoordigers in hun functie ook op andere gebieden gelijkgesteld moeten worden met werknemers of ondernemers in de samenleving? Zo het antwoord negatief is, waarom niet?

De leden van de **PvdA**-fractie deelden mee in beginsel geheel achter dit wetsvoorstel te staan. Zij vonden het van maatschappelijk belang, dat leden van de Staten-Generaal, provinciale staten en gemeenteraden zich bij zwangerschap, bevalling en ziekte van enige duur kunnen laten vervangen. Zij dachten dat het publiek belang meer gediend is met een goede vervangingsregeling dan met informele regelingen, zoals die nu af en toe worden gehanteerd. Zij achtten het verder niet onwaarschijnlijk, dat een regeling voor vervanging in verband met bevalling en zwangerschap

enig positief effect zal hebben op de belangstelling van jongere vrouwen voor politieke functies.

Zij hebben nog enkele vragen:

Wil de regering nog nader ingaan op de wijze van verkiezing van tijdelijke leden? Is het de bedoeling dat politieke partijen een aparte lijst van vervangers aan de kiezers voorleggen? Hoe is de regeling op dit punt in Scandinavische landen die een vervangingsregeling kennen?

Bij de parlementaire discussie tot nu toe was de discussie in hoofdzaak toegesneden op regeling voor vervanging van Tweede Kamerleden. De leden van de PvdA-fractie zouden graag zien, dat over uitwerking van een regeling bij wet niet alleen in een voortijdig stadium overleg wordt gevoerd met leden van de Tweede Kamer, maar ook met leden van de Eerste Kamer, die beter dan Tweede Kamer leden kunnen beoordelen welke regeling geschikt is voor Eerste Kamerleden. Is de regering bereid toe te zeggen dergelijk overleg te zullen plegen?

De regering voelt niet voor stemoverdracht als oplossing voor gevallen van zwangerschap, bevalling en ziekte van langere duur. De leden van de PvdA-fractie waren het hiermee eens. Zij zagen echter wel enige grond om de mogelijkheid van stemoverdracht in het geval van korte afwezigheid door ziekte of werkzaamheden elders formeel te regelen. Wat vindt de regering hiervan?

De barrières om met gerust hart verlof te nemen in geval van zwangerschap of ziekte zijn voor andere groeperingen in de samenleving weliswaar in formele zin geslecht. In de praktijk blijken werknemers vaak moeilijk vervangbaar en zijn de lasten voor vele werkgevers een probleem. Het zou niet zo moeten zijn, dat het voor leden van de Staten-Generaal, gemeenteraden en provinciale staten makkelijker is om zich te laten vervangen dan voor andere burgers. Ziet de regering hier een probleem en ziet zij daar ook oplossingen voor?

De leden van de fracties van de **SGP** en de **ChristenUnie** hadden met belangstelling doch helaas niet met instemming van het wetsvoorstel kennis genomen. Zij achtten het voorstel moeilijk verenigbaar met de notie van het (zeer) persoonlijke karakter van het ambt van volksvertegenwoordiger. Voor de nadere toelichting van hun bezwaren verwezen deze leden naar hetgeen door hen naar voren was gebracht bij de behandeling van de wetsvoorstellen 23 430 en 23 798. Zij stelden nog de vraag welke nieuwe argumenten en/of omstandigheden in de opvatting van de regering de hernieuwde indiening van het inhoudelijk enigszins aangepaste, maar qua strekking gelijklopende voorstel. Deze leden vroegen voorts om een gemotiveerde uiteenzetting waarom zwangerschap en bevalling wèl en adoptie niet onder de voorgestelde regeling is begrepen.

Het lid van de Onafhankelijke Senaatsfractie (**OSF**) vroeg waarom zwangerschap en ziekte op één lijn worden gesteld? Immers, zwangerschap is meestal gepland met een doorgaans verrassingsvrij verloop en einde van het traject. Dat is duidelijk een verschil met ziekte, die immers meestal door overmacht ontstaat en een onvoorspelbaar verloop kent. Nu zwangerschap en ziekte wel op één lijn worden gesteld, luidt de vraag waarom bij de aanwezigheid van deze redenen wel sprake van vervanging zou kunnen zijn en bij andere redenen niet? Er kunnen immers allerlei andere zwaarwichtige redenen zijn om enige tijd met verlof te gaan (vergelijk ouderschapsverlof, sabbatsjaar, huwelijksreis, zorgtaken bij ziekte in de familie).

Waarom is niet gekozen voor een veel bredere regeling op grond waarvan men zich tijdelijk kan laten vervangen? Zou het op die wijze voor meer mensen ook niet aantrekkelijk worden om een politieke functie te vervullen?

Kan de regering meedelen hoe dit wetsvoorstel in de praktijk zal worden uitgevoerd?

De voorzitter van de vaste commissie voor Algemene Zaken en Huis der Koningin,
Van den Broek-Laman Trip

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat,
Witteveen

De griffier van de commissies,
Nieuwenhuizen