

Vergaderjaar 2018–2019

35 273

Wijziging van de Kieswet en de Waterschapswet tot aanpassing van de regeling van de tijdelijke vervanging van leden van de vertegenwoordigende organen wegens zwangerschap en bevalling of ziekte

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel heeft tot doel tijdelijke vervanging van leden van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer der Staten-Generaal, provinciale staten, het algemeen bestuur, de gemeenteraad, de eilandsraad en het kiescollege wegens zwangerschap en bevalling of ziekte ook mogelijk te maken aan het einde van de zittingsperiode van deze vertegenwoordigende organen. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan een toezegging van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer bij de beantwoording van schriftelijke vragen van de leden Özütok (GroenLinks), Den Boer (D66) en Van Raak (SP).¹

Zwangere en zieke leden van de genoemde vertegenwoordigende organen hebben op grond van de Kieswet en de Waterschapswet het recht om tijdelijk ontslag te krijgen, waarbij zij gedurende een vaste termijn van zestien weken worden vervangen. In deze wetten is bepaald dat aan een verzoek tot tijdelijk ontslag niet wordt voldaan, indien het tijdstip waarop het verzoek wordt gedaan ligt binnen een periode van zestien weken voor het einde van de reguliere zittingsduur van het vertegenwoordigend orgaan. Dit houdt in dat in deze periode geen tijdelijk ontslag verleend kan worden en de leden niet (meer) tijdelijk vervangen kunnen worden. Deze beperking vloeit voort uit een aanvaard amendement.²

De beperking kan ertoe leiden dat leden gedurende een periode van zwangerschap of ziekte afwezig zijn zonder vervanging, noodgedwongen zitting houden of tegen hun zin in gedwongen (regulier) ontslag te nemen. Dit blijkt in de praktijk op weerstand te stuiten. Zo was het (regulier) ontslag dat een raadslid uit de gemeente Nijmegen had genomen vanwege haar zwangerschap omdat zij geen tijdelijk ontslag meer kon

¹ Aanhangsel Handelingen II, 2017/18, nr. 777.

² Kamerstukken II 2005/06, 30 229, nr. 9.

krijgen in de laatste zestien weken van de zittingsperiode van de raad, aanleiding voor de voornoemde Kamervragen over dit onderwerp.

De regering acht het onwenselijk dat een lid geen tijdelijk ontslag kan krijgen in de laatste zestien weken van de zittingsduur van het vertegenwoordigend orgaan. Naast de individuele gevolgen voor het lid kan dit, in voorkomende gevallen, ook gevolgen hebben voor het vertegenwoordigend orgaan en voor de werkdruk van de overige leden van een fractie. De regering draagt er graag aan bij dat deze belasting in een vaak intensieve periode niet verder wordt versterkt door de afwezigheid van een lid wegens zwangerschap of ziekte. Met onderhavig wetsvoorstel stelt zij daarom voor de Kieswet en de Waterschapswet op dit punt te wijzigen.

2. Inhoud van het wetsvoorstel

Voorgestelde wijziging van de Kieswet

In artikel X 10 van de Kieswet is bepaald dat aan een verzoek tot tijdelijk ontslag niet wordt voldaan, indien het tijdstip waarop het verzoek wordt gedaan ligt binnen een periode van zestien weken voor het einde van de zittingsduur als bedoeld in hoofdstuk C van de Kieswet. In voorliggend wetsvoorstel wordt voorgesteld om deze beperking te schrappen en zodoende tijdelijke vervanging ook in deze periode mogelijk te maken.

Als gevolg van deze schrapping kan het voorkomen dat de vervangingstermijn korter dan zestien weken is. Deze overweging vormde destijds de aanleiding voor de indiening van het voornoemde amendement. Het is op dit moment echter ook al mogelijk dat de vervangingstermijn minder dan zestien weken bedraagt. Artikel X 12, tweede lid, van de Kieswet bepaalt dat de vervangingstermijn zestien weken duurt «onverminderd de mogelijkheid dat het vervangende lidmaatschap ingevolge deze wet op een eerder tijdstip eindigt». Hierbij valt te denken aan een tussentijdse ontbinding van de Tweede Kamer of de situatie dat de tijdelijke vervanger zelf voortijdig ontslag neemt, bijvoorbeeld vanwege benoeming in een reguliere vacature.

Net als bij de totstandkoming van artikel X 10 van de Kieswet, mag nog steeds worden aangenomen dat een lid verstandig om zal gaan met een verzoek tot tijdelijk ontslag, indien de zittingsduur van het vertegenwoordigend orgaan op korte termijn zal eindigen. De situatie onder een demissionair kabinet met uitzicht op verkiezingen is hierbij niet anders dan de situatie tegen het einde van de reguliere zittingsduur van het vertegenwoordigend orgaan. In beide gevallen moet het betrokken lid afwegen of hij zich voor een relatief korte periode zal laten vervangen. Niet uit te sluiten valt dat dit kort na aanvang van de zittingstermijn van het vertegenwoordigend orgaan zal zijn of kort voor het einde daarvan. Ook nu is de regering van mening dat iedere inperking hiervan arbitrair zou zijn.

Bij een vacature in geval van tijdelijk ontslag bedraagt de bedenktijd voor een benoemde plaatsvervanger tien kalenderdagen. Dit is gelijk aan de termijn die geldt bij een benoeming direct na de verkiezingen. De regering acht deze termijn ook op zijn plaats wanneer de situatie zich voordoet in de periode van zestien weken voor het einde van de zittingsduur van het vertegenwoordigend orgaan.

De regeling van de tijdelijke vervanging in de Kieswet geldt ingevolge artikel A 1 van de Kieswet voor leden van het algemeen bestuur die vertegenwoordigers zijn van de categorie van belanghebbenden, bedoeld in artikel 12, tweede lid, onderdeel a, van de Waterschapswet, zijnde de ingezetenen. Op de overige leden van het algemeen bestuur, de categorieën van belanghebbenden, bedoeld in artikel 12, tweede lid, onderdelen b, c en d, van de Waterschapswet, is de vervangingsregeling die is opgenomen in artikel 21 van de Waterschapswet van toepassing. Bij de introductie van dat artikel is opgemerkt dat de daarin vervatte regeling overeenkomt met de in de Kieswet opgenomen regeling.³ De regering acht het wenselijk dat voor de verschillende categorieën vertegenwoordigers in het algemeen bestuur dezelfde regeling voor tijdelijke vervanging wegens zwangerschap en bevalling of ziekte geldt. Om die reden wordt met dit wetsvoorstel voorgesteld om de Waterschapswet zodanig te wijzigen dat ook voor de leden van het algemeen bestuur die behoren tot de categorieën van belanghebbenden, bedoeld in artikel 12, tweede lid, onderdelen b, c en d, tijdelijke vervanging mogelijk zal zijn in de laatste zestien weken voor het einde van de reguliere zittingsduur.

De termijn waarbinnen de beoogde plaatsvervanger zijn benoeming moet aanvaarden is in de Waterschapswet thans op 28 dagen gesteld. De regering stelt met dit wetsvoorstel voor om deze termijn, gelijk aan de regeling in de Kieswet, op tien dagen te stellen. Hiermee worden de regels voor de verschillende categorieën van vertegenwoordigers in het algemeen bestuur gelijkgetrokken. Het verkorten van deze termijn is temeer van belang nu dit wetsvoorstel tijdelijke vervanging ook in de laatste zestien weken van de zittingsduur van het algemeen bestuur mogelijk maakt en het aantal dagen dat de benoemde heeft om zijn benoeming te aanvaarden ten koste gaat van de vervangingstermijn.

3. Verhouding tot de Grondwet

Met de regeling in de Kieswet voor de tijdelijke vervanging van leden van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer der Staten-Generaal, provinciale staten, de gemeenteraad, de eilandsraad en het kiescollege wegens zwangerschap en bevalling of ziekte wordt uitvoering gegeven aan de artikelen 57a, 129, derde lid, en 132a, tweede en derde lid van de Grondwet. Op grond van die bepalingen wordt de tijdelijke vervanging wegens zwangerschap en bevalling, alsmede wegens ziekte, van de leden van de hiervoor genoemde vertegenwoordigende organen bij wet geregeld. De bestaande regeling ter uitvoering van die bepalingen wordt met dit wetsvoorstel gewijzigd.

De regeling in de Kieswet en de Waterschapswet van de tijdelijke vervanging van leden van het algemeen bestuur is gebaseerd op artikel 133 van de Grondwet. Dit artikel bepaalt dat de opheffing en instelling van waterschappen, de regeling van hun taken en inrichting, alsmede de samenstelling van hun besturen, geschieden volgens bij de wet te stellen regels bij provinciale verordening, voor zover bij of krachtens de wet niet anders is bepaald. Artikel 133 van de Grondwet verplicht dus niet tot een vervangingsregeling, maar staat daar ook niet aan in de weg.

Dit wetsvoorstel brengt alleen wijziging met zich mee van de wettelijke regeling voor tijdelijke vervanging. Er verandert niets aan de rechtspositie van de vervanger en de tijdelijk vervangen volksvertegenwoordiger van

³ Kamerstukken II 2012/13, 33 719, nr. 3, p. 30.

de Staten-Generaal. Het wetsvoorstel is dus geen wetsvoorstel als bedoeld in artikel 63 van de Grondwet, waarvoor een aanvaarding bij twee derde meerderheid in beide Kamers vereist zou zijn.

4. Administratieve en financiële lasten

Het wetsvoorstel heeft gevolgen voor vertegenwoordigende organen en hun leden. De vertegenwoordigende organen zullen voortaan ook in de laatste zestien weken voor het einde van de zittingsduur verzoeken tot tijdelijk ontslag en vervanging moeten inwilligen, indien aan de voorwaarden wordt voldaan. De beslissing tot het verlenen van tijdelijk ontslag ligt in handen van de voorzitter van het betreffende vertegenwoordigend orgaan, waarbij de voorzitter zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk op de veertiende dag na de indiening van het verzoek, dient te beslissen. De werklast is zowel voor het vertegenwoordigend orgaan als voor het betrokken lid en diens plaatsvervanger gelijk aan de situatie waarin het lid in de periode voorafgaand aan de laatste zestien weken van de zittings-termijn een verzoek tot tijdelijk ontslag indient.

Uit dit wetsvoorstel vloeien geen lasten voort voor burgers, bedrijven of milieu.

5. Inwerkingtreding

Indien dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven, zal het in werking treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Beoogd wordt dat het wetsvoorstel voor het eerst van toepassing zal zijn voorafgaand aan de eerstvolgende reguliere Tweede Kamerverkiezing op 17 maart 2021. De datum van inwerkingtreding moet ruim voorafgaand aan dat moment zijn, zodat tijdelijke vervanging wegens zwangerschap en bevalling of ziekte in de laatste zestien weken van de zittingsduur van dat vertegenwoordigend orgaan mogelijk wordt.

6. Advies en consultatie

De Kiesraad, VNG, IPO, de Unie van Waterschappen en de bestuurscolleges van de openbare lichamen St. Eustatius, Saba en Bonaire zijn allen afzonderlijk bij brief van 21 december 2018 gevraagd advies uit te brengen over het conceptwetsvoorstel. Ook is het conceptwetsvoorstel via www.internetconsultatie.nl raadpleegbaar gemaakt en opengesteld voor reacties. Van de Kiesraad is bij brief van 11 februari 2019⁴ een advies ontvangen. De VNG en het IPO hebben gereageerd bij brief van 21 februari 2019 respectievelijk 19 februari 2019⁵. De bestuurscolleges van St. Eustatius en Bonaire hebben gereageerd bij brief van 5 maart 2019 respectievelijk 8 april 2019⁶. De Unie van Waterschappen heeft haar reactie op 21 februari 2019 gegeven via de internetconsultatie⁷. De internetconsultatie heeft daarnaast niet geleid tot andere reacties. Het bestuurscollege van Saba heeft niet gereageerd.

Consultatie Kiesraad

De Kiesraad stemt in met het conceptwetsvoorstel. Op een specifiek punt wenst de raad verduidelijking. De Kiesraad schetst de situatie dat de voorzitter een verzoek tot tijdelijk ontslag in behandeling heeft en nog voordat dit verzoek binnen de geldende termijn kan worden afgedaan, het

⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

⁵ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

⁶ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

⁷ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

lidmaatschap van het betreffende lid reeds op andere gronden is geëindigd. Een juridisch gat zou dan ontstaan, omdat de voorzitter de expliciete bevoegdheid zou missen om de aanvraag af te wijzen. Immers, de voorzitter moet volgens artikel X 10 van de Kieswet een verzoek tot tijdelijke vervanging altijd honoreren.

De regering meent dat de door de Kiesraad geschetste situatie geen probleem vormt. Wanneer iemands lidmaatschap van een vertegenwoordigend orgaan eindigt, vervalt de geldigheid van het verzoek tot tijdelijke vervanging. Artikel X 10 van de Kieswet is dan niet langer van toepassing. De voorzitter behandelt verzoeken ex nunc. De voorzitter dient het voormalig lid te laten weten dat het verzoek buiten behandeling wordt gelaten ex artikel 4:5, eerste lid, onder a van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De eisen die de Awb stelt ten aanzien van besluiten inzake onder meer motivering en bekendmaking zijn hierop van toepassing.

Consultatie Unie van Waterschappen

De Unie van Waterschappen stemt in met het conceptwetsvoorstel. Wel vragen de waterschappen waarom de woorden «dat is toegelaten» worden geschrapt uit artikel X 10, eerste lid van de Kieswet en artikel 21, eerste lid van de Waterschapswet. Hierop is ingegaan in de artikelsgewijze toelichting op de artikelen I en II van het wetsvoorstel.

Consultatie VNG en IPO en de bestuurscolleges van St. Eustatius en Bonaire

De VNG, het IPO en de bestuurscolleges van St. Eustatius en Bonaire zijn positief over het conceptwetsvoorstel en hebben geen nadere opmerkingen.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Voorgesteld wordt om de laatste zin van artikel X 10, eerste en tweede lid, te schrappen. Daarmee vervalt de beperking dat aan een verzoek tot tijdelijk ontslag wegens zwangerschap en bevalling of ziekte niet wordt voldaan, indien het tijdstip waarop het verzoek wordt gedaan ligt binnen een periode van zestien weken voor het einde van de zittingsduur als bedoeld in hoofdstuk C van de Kieswet. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het algemeen deel.

In artikel X 10, eerste lid, wordt thans verwezen naar «een lid van dat [vertegenwoordigend] orgaan dat is toegelaten», terwijl in het tweede lid van hetzelfde artikel wordt verwezen naar «een lid van dat [vertegenwoordigend] orgaan». Voor dit verschil in formulering is geen verklaring. Gelet op de artikelen V 2, V 3 en V 4 van de Kieswet wordt voorgesteld om in beide artikelleden voortaan te spreken van «een lid van dat orgaan». Zolang over toelating als lid nog niet is besloten, wordt in de genoemde artikelen gesproken over «de benoemde», waaruit kan worden afgeleid dat de aanduiding «lid» altijd betrekking heeft op een lid dat is toegelaten.

Artikel II

Onderdeel A

Parallel aan de wijziging van de Kieswet in artikel I wordt voorgesteld om de laatste zin van artikel 21, eerste en tweede lid, van de Waterschapswet te schrappen. In die zinnen is bepaald dat aan een verzoek tot tijdelijk

ontslag wegens zwangerschap en bevalling of ziekte niet wordt voldaan, indien het tijdstip waarop het verzoek wordt gedaan ligt binnen een periode van zestien weken voor het einde van de zittingsduur, bedoeld in artikel 16. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het algemeen deel.

In artikel 21, eerste lid, van de Waterschapswet wordt thans verwezen naar «een lid van dat bestuur dat is toegelaten» en in het tweede lid naar «een lid van dat orgaan». Om te beginnen is hier sprake van een verschil dat vergelijkbaar is met het verschil tussen «een lid van dat [vertegenwoordigend] orgaan dat is toegelaten» en «een lid van dat [vertegenwoordigend] orgaan» in artikel X 10, respectievelijk eerste en tweede lid, van de Kieswet. Voorgesteld wordt om de toevoeging «dat is toegelaten» in artikel 21, eerste lid, van de Waterschapswet te laten vervallen. Hiervoor geldt dezelfde redenering als toegelicht bij artikel I van dit wetsvoorstel.

Van de gelegenheid wordt daarnaast gebruik gemaakt om, in lijn met het eerste lid, ook in het tweede lid van artikel 21 van de Waterschapswet te spreken over «een lid van dat bestuur» in plaats van «een lid van dat orgaan».

Onderdeel B

Anders dan in de Kieswet is in de Waterschapswet thans niet bepaald dat op een verzoek tot tijdelijk ontslag zo spoedig mogelijk moet worden beslist, maar alleen dat dit uiterlijk op de veertiende dag na indiening van het verzoek dient te geschieden. Bij waterschappen zal evengoed geregeld sprake zijn van een situatie waarin het gewenst is om zo spoedig mogelijk de vervanging te laten starten. Dit wijzigingsonderdeel regelt daarom dat op een verzoek tot tijdelijk ontslag zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk op de veertiende dag na indiening van het verzoek, wordt beslist. Hiermee wordt aangesloten bij het bepaalde in artikel X 11, eerste lid, van de Kieswet en wordt de regeling voor alle leden van het algemeen bestuur op dit punt gelijkgetrokken.

Onderdeel C

Dit wijzigingsonderdeel regelt dat de termijn die de beoogde plaatsvervanger heeft om te beslissen over het aanvaarden van zijn benoeming tien in plaats van 28 dagen bedraagt. Dit is gelijk aan de termijn die op grond van artikel X 12, eerste lid, van de Kieswet geldt voor vertegenwoordigers van de categorie van belanghebbenden, bedoeld in artikel 12, tweede lid, onderdeel a, van de Waterschapswet. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het algemeen deel.

Artikel III

Artikel III wijzigt de wet van 7 september 2006, houdende regeling van de tijdelijke vervanging van leden van de Tweede Kamer en Eerste Kamer der Staten-Generaal, de provinciale staten en de gemeenteraden wegens zwangerschap en bevalling of ziekte (Stb. 2006, 418). De artikelen I, onderdeel K, en IIIA, van die wet wijzigen respectievelijk de Kieswet en de Wet schadeloosstelling, uitkering en pensioen leden Europees parlement om tijdelijke vervanging ook mogelijk te maken voor de Nederlandse leden van het Europees parlement. Deze artikelen zijn echter niet in werking getreden, in afwachting van een Europese grondslag hiervoor. Zonder een Europese grondslag is het niet mogelijk om hier een regeling

voor te treffen. Hier staat de Europese Kiesakte⁸ aan in de weg. Hoewel de regering er voorstander van is dat wordt voorzien in een regeling voor de tijdelijke vervanging van zieke of zwangere leden van het Europees parlement,⁹ is het tot op heden niet mogelijk gebleken om de Kiesakte op dit punt te wijzigen. Het ziet er ook niet naar uit dat dit binnen afzienbare tijd zal gebeuren. De Kiesakte is laatstelijk gewijzigd bij het Besluit van de Raad van 13 juli 2018.¹⁰ Onderhavige wijziging is inmiddels stilzwijgend goedgekeurd door beide Kamers der Staten-Generaal.¹¹ Gelet op het voorgaande wordt voorgesteld eerdergenoemde artikelen uit de voornoemde wet van 7 september 2006 te laten vervallen.

Artikel IV

In dit artikel wordt de inwerkingtreding geregeld. De inwerkingtreding zal plaatsvinden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

⁸ Akte voor de verkiezing van de leden van het Europees parlement door algemene rechtstreekse verkiezingen van 20 september 1976.

⁹ Kamerstukken II 2015/16, 34 166, nr. 23, p. 8.

¹⁰ Trb. 2018, 157.

¹¹ Kamerstukken II 2018/19, 35 076, nr. 1; Kamerstukken I 2018/19, 35 076, A.