

Vergaderjaar 2023–2024

28 479

Rechtspositie van politieke ambtsdragers

A

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 maart 2024

1. Inleiding

Mijn ambtsvoorganger heeft het Adviescollege Rechtspositie Politieke Ambtsdragers (hierna: adviescollege) bij brief van 15 juli 2022 gevraagd advies uit te brengen over de uitbreiding en flexibilisering van de verlof- en vervangingsregeling van volksvertegenwoordigers en dagelijks bestuurders.¹ Dit naar aanleiding van een verzoek van de gemeenteraden van Utrecht, Groningen en Breda in 2021 om de bestaande regeling te moderniseren en een toezegging aan de Tweede Kamer². Uit een eerdere consultatieronde bleek destijds dat die wens breder leeft onder de beroepsgroepen en de medeoverheden, maar dat zij niet unaniem zijn over de wijze waarop dat zou moeten gebeuren.

Het kabinet heeft veel waardering voor het advies van het adviescollege en wil op een aantal punten de aanbevelingen van het adviescollege ter hand nemen. Daarnaast is het kabinet voornemens om enkele suggesties van het advies verder te onderzoeken met een positieve grondhouding.

¹ Onder dagelijks bestuurders wordt in deze brief verstaan: gedeputeerden, wethouders, leden van het dagelijks bestuur van waterschappen en eilandgedeputeerden. Volksvertegenwoordigers zijn leden van de Eerste en Tweede Kamer, Statenleden, raadsleden, algemeen bestuursleden van de waterschappen en eilandsraadsleden. Bewindspersonen, commissarissen van de Koning, burgemeesters en voorzitters van waterschappen vallen niet onder de verlof- en vervangingsregeling voor volksvertegenwoordigers en dagelijks bestuurders waar het advies betrekking op heeft. Voor bewindspersonen geldt de Vervangingsregeling in geval van tijdelijke afwezigheid van een Minister 2022. Ingeval van langere afwezigheid van een bewindspersoon wordt bij KB een specifieke voorziening getroffen. Voor eenhoofdige bestuurlijke functies is de vervanging (waarnemer) apart geregeld in de Provincie-, Gemeente- en Waterschapswet en Wet openbare lichamen Bonaire, St. Eustatius en Saba.

² Kamerstuk Aanbiedingsbrief afschrift brieven over modernisering verlof- en vervangingsregeling raadsleden.

Het is echter evident dat er ten aanzien van de verlof- en vervangingsregeling twee kanten zijn. Enerzijds is er een begrijpelijke wens tot modernisering van de regeling, vaak ingegeven door de veranderende maatschappij en de verhoudingen daarbinnen. Anderzijds zijn er bepaalde constitutionele aspecten aan de bestaande verlof- en vervangingsregeling verbonden die niet zonder meer kunnen worden aangepast, en kent verruiming en modernisering van de regeling uitvoeringstechnische complicaties.

Het kabinet streeft naar een goede balans tussen de wens om de verlof- en vervangingsregeling aan te passen, de belangen van de politieke ambtsdrager en de belangen van degene die de ambtsdrager vervangt. Daarbij moet de regeling ook recht doen aan het bijzondere karakter van het politieke ambt.

Bij het vinden van deze balans neemt het kabinet ook recente ontwikkelingen aangaande verlof en vervanging in ogenschouw. Bijvoorbeeld werd rond de Tweede Kamerverkiezingen van 22 november 2023 de complexiteit van de regeling zichtbaar toen zich een casus voordeed omtrent vervanging in geval van zwangerschap meteen bij aanvang van de ambtstermijn. Volgens de huidige regeling kan in een dergelijk geval niet in vervanging worden voorzien. Als een Kamerlid hoogzwanger is en wordt benoemd binnen vier weken vóór de vermoedelijke bevallingsdatum, kan zij op grond van artikel X 10 van de Kieswet geen verzoek om tijdelijk ontslag meer indienen. In een dergelijk geval blijft de zetel leeg totdat het betreffende Kamerlid terug is van haar verlof.

Deze specifieke casus betreft geen onderdeel van het advies, maar toont aan dat de huidige regeling niet is toegerust om in alle gevallen recht te doen aan de situatie. In het wetgevingsproces dat uit deze brief voortvloeit, zal dan ook worden gezien of voor dergelijke gevallen een oplossing kan worden gevonden.

Op 3 maart 2023 heb ik het advies van het adviescollege ontvangen. Zoals eerder per uitstelbericht d.d. 16 oktober 2023 medegedeeld aan uw Kamer³, heb ik het kabinetsstandpunt niet binnen de gestelde termijn van drie maanden na ontvangst aan uw Kamer kunnen doen toekomen. Redenen hiervoor zijn de complexiteit van het onderwerp, de eventuele consequenties die de onderdelen van het advies hebben voor de inrichting van het openbaar bestuur en de constitutionele aspecten die aan het advies zijn verbonden. Bij deze treft u het standpunt van het kabinet op het advies van het adviescollege aan.

2. Dagelijks bestuurders

Flexibiliseren van de verlofduur

Dagelijks bestuurders kennen een verlof- en vervangingsregeling waarbij de verlofduur in de Provincie-, Gemeente- en Waterschapswet is gefixeerd op maximaal drie blokken van telkens zestien weken gedurende één zittingstermijn. Het adviescollege adviseert om meer flexibiliteit te introduceren in de verlofduur door weliswaar vast te houden aan de initiële vaste verlofperiode van 16 weken, maar de duur van een eventuele verlenging vrij te laten binnen het al bestaande maximum van 48 weken per zittingsperiode. Er hoeft bij verlenging dan dus niet langer gekozen te worden voor een of twee verlengingen van 16 weken, maar dit kunnen ook kortere periodes zijn.

³ Kamerstuk Uitstelbericht kabinetsstandpunt ten aanzien van het advies inzake de verlof- en vervangingsregeling volksvertegenwoordigers en dagelijks bestuurders.

Het adviescollege acht een dergelijke flexibilisering van de regeling wenselijk. De huidige regeling is op dit punt te rigide. Het komt bijvoorbeeld voor dat dagelijks bestuurders genoodzaakt zijn om 32 weken verlof te nemen wanneer de periode van 16 weken enkele weken te kort blijkt (bijvoorbeeld bij een meerlingenzwangerschap), of dat zij juist maar 16 weken verlof nemen terwijl eigenlijk gezien het ziekteverloop 20 weken nodig zouden zijn. Het kabinet onderschrijft de argumenten van het adviescollege en erkent – mede ingegeven door de veelvuldig door politieke ambtsdragers in media geuite behoefte – dat de huidige regeling problemen veroorzaakt en dat er aanleiding is om te bezien in hoeverre flexibilisering van de regeling deze problemen kan oplossen met inachtneming van het bijzondere karakter van het ambt en de positie van de vervanger.

Het kabinet is voornemens de flexibilisering van de verlofduur voor dagelijks bestuurders ter hand te nemen en verder uit te werken in een wetsvoorstel. De uitvoeringstechnische complicaties die bij een dergelijke flexibilisering komen kijken, moeten daarbij wel nog nader inzichtelijk worden gemaakt en worden getoetst. Voor dagelijks bestuurders zou flexibilisering van de verlofduur een aanpassing van de Provincie-, Gemeente- en Waterschapswet vergen.

In bepaalde gevallen is bij aanvang van de verlofperiode al te voorzien dat de initiële periode van 16 weken ontoereikend zal zijn. Het kabinet onderschrijft het advies van het adviescollege om dan zowel het verlof als de vervanging in één keer vooraf voor de gehele periode te regelen tot aan het bestaande maximum van 48 weken. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen in geval van een meerlingenzwangerschap of bij het ondergaan van een operatie waar een voorziene revalidatietermijn aan is verbonden die de verlofduur van 16 weken overschrijdt. In dergelijke gevallen kan de arts of verloskundige in de benodigde medische verklaring hier rekening mee houden. Het college van gedeputeerde staten, het college van burgemeester en wethouders of het dagelijks bestuur van een waterschap neemt aan de hand van de medische verklaring een gebonden beslissing over de verlengde verlofduur. Voor de vervanger is in deze gevallen de vervangingstermijn dan op voorhand duidelijk.

In de gevallen waarbij op voorhand de duur van de vervangingsperiode niet is vast te stellen, ontstaat er onzekerheid voor de vervanger. Mogelijk wordt het met deze aanpassing daarom ook lastiger om vervangers bereid te vinden. Zij weten namelijk op voorhand niet waar zij na de initiële periode van 16 weken aan toe zijn. Geregeld zal worden dat tijdig voor het einde van de initiële verlofperiode de verlengingsmogelijkheid moet zijn ingeroepen. Anders kan het bijvoorbeeld voorkomen dat een vervanger na de initiële vervangingsperiode van 16 weken reeds een nieuwe functie heeft geaccepteerd of afspraken heeft gemaakt over terugkeer in zijn oude functie. In dat geval zou er mogelijk voor slechts vier weken een vervanger moeten worden benoemd. Dat staat haaks op het uitgangspunt om de regeling ook voor vervangers aantrekkelijk te houden.

Het kabinet merkt dan ook op dat de flexibilisering van de verlofduur enerzijds voorziet in de wensen van de te vervangen dagelijks bestuurder, maar dat anderzijds de positie van de vervanger mogelijk onzekerder wordt. Weliswaar gaat het adviescollege niet uitgebreid in op de rechtspositie van de vervangende ambtsdrager, maar het kabinet beziet of, en zo ja in hoeverre, de rechtspositie van de vervanger tegelijkertijd moet worden verstevigd, bijvoorbeeld door het toekennen van een

Appa-uitkeringsrecht⁴ gelijk aan de duur van de vervangingsperiode. Gezien de initiële vervangingsperiode van 16 weken, zou de uitkeringsduur dan altijd minimaal vier maanden zijn. Een dergelijke wijziging heeft ook financiële gevolgen. Deze zullen bij de verdere uitwerking inzichtelijk worden gemaakt.

Uitbreiding verlofvormen

Het adviescollege adviseert ten aanzien van dagelijks bestuurders om de verlofvormen uit te breiden door aan te sluiten bij de wetgeving die geldt voor gewone werknemers, te weten de Wet arbeid en zorg (Wazo). Het adviescollege adviseert de regeling voor dagelijks bestuurders daar voor zover mogelijk op te laten aansluiten.

Het kabinet staat positief tegenover de uitbreiding van verlofvormen voor dagelijks bestuurders, zoals door het adviescollege wordt geadviseerd. Gezien het feit dat dagelijks bestuurders in hun positie als politiek ambtsdrager niet zomaar gelijkgesteld kunnen worden met werknemers, vergt de keuze voor het al dan niet mogelijk maken van bepaalde verlofvormen echter wel een aparte afweging waarbij rekening moet worden gehouden met de bijzondere kenmerken van het ambt. In overeenstemming met het advies zal het kabinet bij het uitwerken van het wetsvoorstel om de verlofregeling uit te breiden de Wazo als uitgangspunt nemen, maar waar nodig een eigenstandige afweging maken of er vanuit de bijzonderheid van het ambt bepaalde aanpassingen nodig zijn.

De geadviseerde uitbreiding door aansluiting bij de Wazo zou betekenen dat de verlofregeling van dagelijks bestuurders wordt uitgebreid met geboorteverlof, ouderschapsverlof, adoptieverlof, pleegouderverlof en langdurend zorgverlof. Het kabinet staat in eerste instantie positief tegenover het aansluiten bij de verlofvormen met een maximale duur van zes weken, te weten geboorteverlof, adoptieverlof, pleegouderverlof en langdurend zorgverlof. Voor deze uit de Wazo voortkomende verlofvormen waarmee de regeling voor dagelijks bestuurders zou kunnen worden uitgebreid, is het kabinet voornemens om ook wat betreft duur aan te sluiten bij de periode van verlof zoals opgenomen in de Wazo. Het vraagstuk van flexibilisering blijft bij deze verlofvormen gezien de maximale duur van zes weken buiten beschouwing. Voor politieke ambtsdragers zal voor mantelzorgverlof net als voor werknemers een maximumduur gelden van zes weken per jaar. Voor adoptie- en pleegouderverlof geldt een maximumduur van zes weken per kind. Voor geboorteverlof geldt dat de partner recht heeft op één week verlof ingaand op de dag na de geboorte. Bij deze vormen van kortdurende afwezigheid van de dagelijks bestuurder zou dan de verplichting gelden om deze binnen het college op te lossen door tijdelijke aanpassing van de portefeuillevverdeling.⁵

Het al dan niet aansluiten bij de Wazo voor wat betreft ouderschapsverlof is gecompliceerder gezien de langere duur van deze verlofvorm. Ouderschapsverlof betekent het recht op negen weken deels betaald en 17 weken onbetaald verlof. Mogelijke aansluiting bij ouderschapsverlof

⁴ De uitkering na afloop van het vervullen van een politiek ambt, zoals geregeld in de Algemene pensioen- en uitkeringswet politieke ambtsdragers (Appa).

⁵ In tegenstelling tot het adviescollege kiest het kabinet er niet voor om de voorzitter van het college de bevoegdheid te geven om te bepalen of vervanging wel of niet nodig is. Dit standpunt is in lijn met de reactie van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) bij de consultatie voor de vervangingsregeling. Het NGB uitte de vrees dat de voorzitter teveel in de werkgeversrol wordt gepositioneerd en dat een dergelijke wijziging de positie van voorzitter mogelijk politiseert.

zoals in de Wazo, vergt gezien de afwijkende verlofduur en het afwijkende karakter (deels betaald, deels onbetaald) verdere doordenking en uitwerking. Desondanks onderkent het kabinet gezien recente ontwikkelingen in bijvoorbeeld Maastricht, waarbij een kwestie rond ouderschapsverlof leidde tot een coalitiebreuk, een verlofvorm is die zou kunnen voorzien in een behoefte en bij uitstek een verlofvorm is die past in de veranderende maatschappij. Het kabinet zal bij het wetgevingstraject dat volgt uit deze kabinetsreactie, uitbreiding van de regeling met ouderschapsverlof dan ook verder onderzoeken en pogen de uitvoeringstechnische complicaties weg te nemen door bijvoorbeeld aanpassing van de verlofduur.

Beslisgrond

Uitvoeringstechnisch brengt een verruiming van de huidige verlofvormen voor dagelijks bestuurders enkele complicaties met zich mee, waaronder de gebonden beslissing die ten grondslag ligt aan het toekennen van de bestaande vormen van verlof. De huidige verlof- en vervangingsregeling voor dagelijks bestuurders ziet toe op verlof en vervanging bij zwangerschap en bevalling en langdurige ziekte. Ten aanzien van deze verlofvormen is het mogelijk om op basis van een objectieve beslisgrond, namelijk een verklaring van een arts of verloskundige, verlof toe te kennen. Deze artsenverklaring dient als bindend advies om al dan niet vervanging mogelijk te maken. Wanneer de regeling wordt uitgebreid met verlofvormen waar geen medische noodzaak aan ten grondslag ligt, zal moeten worden besloten om verlof en vervanging toe te kennen op een andere beslisgrond dan een artsenverklaring.

Het adviescollege adviseert de bewijslast van de niet-medische omstandigheden die tot de verlof- en vervangingsaanvraag leiden te beperken tot het door de ambtsdrager aannemelijk laten maken dat de omstandigheden die tot de afwezigheid leiden zich daadwerkelijk voordoen. Dit sluit aan bij de regeling in artikel 5:5 van de Wazo: «de werknemer maakt op verzoek aannemelijk dat hij zijn werkzaamheden niet verricht of zal verrichten in verband met de grond waarop het verlof wordt verleend.»

Op deze manier zoals geadviseerd door het adviescollege zou worden afgestapt van een «bindend advies» als beslisgrond om verlof te verlenen. Het kabinet acht dat onwenselijk. Toekenning van verlof zou dan plaatsvinden op basis van een subjectieve beslisgrond en dat zou de toekenning van verlof kunnen politiseren. Om deze reden zal het kabinet bij het uitwerken van de uitbreiding van de verlofvormen met een positieve grondhouding onderzoek doen naar alternatieve *objectieve* beslisgronden. Hierover zal nadere afstemming met belanghebbenden en betrokken partijen plaatsvinden.

3. Volksvertegenwoordigers

Flexibiliseren van de duur

Volksvertegenwoordigers kennen evenals dagelijks bestuurders een vervangingsregeling waarbij de duur is gefixeerd op maximaal drie blokken van telkens 16 weken gedurende één zittingstermijn. Voor volksvertegenwoordigers is dit geregeld in de Kieswet. Ook ten aanzien van volksvertegenwoordigers adviseert het adviescollege om meer flexibiliteit te introduceren in de duur door vast te houden aan de initiële vaste verlofperiode van 16 weken, maar daarna de duur van een eventuele verlenging vrij te laten binnen het al bestaande maximum van 48 weken per zittingsperiode.

De achterliggende gedachte van het adviescollege achter de wenselijkheid van flexibilisering van de regeling voor volksvertegenwoordigers is ook hier dat de huidige regeling te rigide is en in onvoldoende mate voorziet in de behoeftes van volksvertegenwoordigers. Het kabinet onderschrijft evenals voor dagelijks bestuurders de argumenten van het adviescollege. Ook ten aanzien van volksvertegenwoordigers is er aanleiding om te bezien in hoeverre flexibilisering van de regeling problemen kan oplossen met inachtneming van het bijzondere karakter van het ambt en de positie van de vervanger.

Het kabinet zal de flexibilisering van de duur voor volksvertegenwoordigers ter hand nemen en uitwerken conform de wijze waarop dit zal gebeuren voor dagelijks bestuurders. Voor volksvertegenwoordigers vergt een dergelijke flexibilisering van de verlofduur een aanpassing van de Kieswet.

Verlofvormen volksvertegenwoordigers

Wazo

Het adviescollege adviseert evenals voor dagelijks bestuurders om de verlofvormen voor volksvertegenwoordigers uit te breiden. Het adviescollege kiest ook ten aanzien van volksvertegenwoordigers als vertrekpunt voor zijn advies de Wazo. Het adviescollege adviseert de regeling voor volksvertegenwoordigers daar voor zover mogelijk op te laten aansluiten.

Het kabinet heeft gezien het bijzondere karakter van het ambt van volksvertegenwoordiger echter bedenkingen bij het advies om ook voor volksvertegenwoordigers de Wazo – die geldt voor werknemers – als uitgangspunt te nemen.

Vanwege hun rol in het constitutionele bestel is in de Grondwet limitatief geregeld op welke gronden volksvertegenwoordigers tijdelijk kunnen worden vervangen. De huidige Grondwettelijke regeling kent reeds een lange voorgeschiedenis. Bij de totstandkoming van artikel 57a (dat via artikel 129, derde lid, ook van toepassing is op staten- en raadsleden en via artikel 132a, tweede lid ook op eilandsraadsleden) is nadrukkelijk overwogen dat het persoonlijke karakter van dit ambt beperkingen stelt aan de mogelijkheid tot vervanging. Kamer-, staten- en (eilands)raadsleden worden gekozen om op grond van een persoonlijk mandaat voor vier jaar de bevolking te vertegenwoordigen. Het voortdurend tijdelijk aan- en aftreden van vervangers past hier niet bij en zou de herkenbaarheid van vertegenwoordigende organen en het aanzien van het ambt niet ten goede komen.

Daarom heeft de Grondwetgever eerder reeds besloten om niet de Wazo (die ook destijds al bestond) als uitgangspunt te nemen, maar een eigenstandige regeling voor volksvertegenwoordigers in de Grondwet op te nemen. Daarbij heeft de Grondwetgever een eigenstandige afweging gemaakt van de voor- en nadelen van een verlofregeling voor volksvertegenwoordigers waarbij nadrukkelijk rekening is gehouden met hun bijzondere rol. Het persoonlijke karakter van het ambt van volksvertegenwoordiger heeft de Grondwetgever doen besluiten om de verlofgronden te beperken tot situaties waarin iemand tijdelijk fysiek niet in staat is om zijn taken uit te voeren (zwangerschap, bevalling en ziekte).

Ondanks de regelmatig door volksvertegenwoordigers en gemeenteraden geuite wens om de regeling voor volksvertegenwoordigers te moderniseren – waarvoor het kabinet begrip heeft – ziet het kabinet zich om bovengenoemde redenen genooddacht tot het maken van een eigen-

standige afweging die recht doet aan de bijzondere positie van de volksvertegenwoordiger. De Wazo kan daarbij niet als uitgangspunt worden genomen. Bij deze eigenstandige afweging mag ook de positie van de vervanger niet uit het oog worden verloren. Voor een goede werking van de regeling is immers essentieel dat er op een kieslijst voldoende vervangers zijn (en blijven) die bereid zijn om de taken van de volksvertegenwoordiger tijdelijk over te nemen.

Stemoverdracht volksvertegenwoordigers

Om de uitbreiding van verlofvormen voor volksvertegenwoordigers mogelijk te maken waartoe het adviescollege adviseert, stelt het adviescollege voor om de mogelijkheid tot stemoverdracht te verkennen. Wel maakt het adviescollege hierbij gezien «de fundamentele complicaties» rond stemoverdracht de kanttekening dat deze mogelijkheid verder onderzoek nodig heeft. Het adviescollege geeft niet aan wat «stemoverdracht» precies zou betekenen.

Het kabinet verstaat onder «stemoverdracht» het tijdelijk overdragen van de stembevoegdheid van de individuele volksvertegenwoordiger aan een collega-volksvertegenwoordiger. Dit zou een wijziging van de Grondwet vergen. Een nadeel van het mogelijk maken van stemoverdracht als alternatief voor een volwaardige vervanging van de volksvertegenwoordiger, is dat daarmee de suggestie wordt gewekt dat het lidmaatschap van de volksvertegenwoordiging zou kunnen worden gereduceerd tot enkel het uitbrengen van een stem aan het einde van de besluitvormingscyclus. Dit gaat voorbij aan het gegeven dat het werk van een volksvertegenwoordiger veel omvattender is. Daarbij valt te denken aan de rechten van een volksvertegenwoordiger als het stellen van vragen, het verzoeken om een interpellatie te mogen houden, het spreekrecht en het recht om moties en amendementen in te dienen, maar ook om het onderhouden van contact met de maatschappij en de achterban. Het stemrecht vormt het sluitstuk van een proces van beoordeling van informatie, afweging van belangen, deliberatie en debat. De mogelijkheid tot stemmen betreft daarnaast een fundamentele en persoonlijke bevoegdheid van een volksvertegenwoordiger. Dit vloeit voort uit het beginsel van het vrije mandaat. Dit uitgangspunt verhoudt zich niet goed tot het tijdelijk overdragen van deze bevoegdheid aan een andere volksvertegenwoordiger.

Eerdere kabinetten hebben voorstellen tot stemoverdracht steeds afgewezen, het meest recent in een nader rapport over de uitbreiding van de verlof- en vervangingsregeling voor volksvertegenwoordigers in de Grondwet.⁶ Ook nu acht het kabinet stemoverdracht niet wenselijk. In lijn met de hierboven genoemde argumentatie, vindt het kabinet het problematisch dat de volksvertegenwoordiger aan wie de stem wordt overgedragen geen democratische legitimatie heeft voor het vertegenwoordigen van degene wiens stem hij of zij overneemt. Vooral voor leden van kleine fracties vormt dit een probleem. Bij eenpersoonsfracties is stemoverdracht helemaal niet mogelijk, tenzij aan een volksvertegenwoordiger van een andere partij stemoverdracht zou plaatsvinden. Deze oplossing strookt echter niet met het feit dat de kiezer zijn stem uitbrengt op een kandidaat die op een bepaalde lijst stond. Overdracht van het stemrecht aan een volksvertegenwoordiger die op een andere lijst is gekozen, is daarmee principieel in strijd.

De hierboven geschetste bijzondere positie van de volksvertegenwoordiger en het feit dat het kabinet niet positief staat tegenover de suggestie van het adviescollege om stemoverdracht voor volksvertegenwoordigers

⁶ Kamerstukken II 2001/02, 28 051, nr. A.

te verkennen, leiden tot de conclusie dat het kabinet niet voornemens is om de regeling van verlofvormen voor volksvertegenwoordigers uit te breiden.

Evaluatie uitbreiding verlofvormen dagelijks bestuurders

Vijf jaar na invoering zal het kabinet de uitbreiding van verlofvormen voor dagelijks bestuurders evalueren. Bezien zal dan worden of deze uitbreiding aansluit bij de gevoelde behoefte. Ook zal worden onderzocht in hoeverre dagelijks bestuurders daadwerkelijk gebruik maken van de nieuwe verlofvormen. Deze evaluatie zal in samenwerking met belanghebbenden vorm krijgen.

Bij deze evaluatie zal worden onderzocht in hoeverre er behoefte bestaat om de verlofvormen ook voor volksvertegenwoordigers uit te breiden. Hierover bestaat thans een wisselend beeld. Zoals in de inleiding is aangegeven, hebben verschillende gemeenteraden voor uitbreiding gepleit. Uit eerder onderzoek bleek echter die behoefte minder sterk aanwezig.⁷ Als te zijner tijd blijkt dat er een duidelijke behoefte bestaat aan bepaalde nieuwe verlofvormen, dan kan dat aanleiding zijn om opnieuw te bezien of en hoe daarin zou kunnen worden voorzien, met inachtneming van de bovenstaande overwegingen.

4. Overige aspecten verlof- en vervangingsregeling

Verlof en vervanging bewindspersonen

Bewindspersonen vallen niet onder de verlof- en vervangingsregeling voor volksvertegenwoordigers en dagelijks bestuurders waar het advies betrekking op heeft,⁸ maar dat laat onverlet dat ook bewindspersonen te maken kunnen krijgen met verlof en vervanging. Voor kortdurende afwezigheid geldt de Vervangingsregeling in geval van tijdelijke afwezigheid van een Minister 2022. Op grond van deze regeling wordt een Minister bij tijdelijke afwezigheid vervangen door de Staatssecretaris van hetzelfde ministerie voor zover en voor zolang de Minister in de gelegenheid is om de Staatssecretaris aanwijzingen dienaangaande te geven. Omgekeerd wordt een Staatssecretaris vervangen door de Minister. Als er geen Staatssecretaris is benoemd op het ministerie, of als de Minister niet in staat is om aanwijzingen te geven, wordt een Minister vervangen door een andere Minister. In geval van langere afwezigheid van een bewindspersoon wordt bij koninklijk besluit een specifieke voorziening getroffen voor de periode dat de bewindspersoon de aangelegenheden betreffende zijn of haar ambt niet zal behartigen. Dat geldt bijvoorbeeld bij langdurige ziekte of bij zwangerschap en bevalling, zoals op dit moment het geval is bij de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, mevrouw Schreinemacher.⁹ De bewindspersoon wordt per koninklijk besluit ontheven van de aangelegenheden betreffende het ambt gedurende de periode dat deze wegens ziekte of zwangerschap en bevalling hiertoe niet in staat zijn.

Studieverlof

In de maatschappelijke discussie en de media wordt studieverlof regelmatig aangedragen als een verlofvorm waarmee de verlof- en vervangingsregeling zou moeten worden uitgebreid. Hoewel het kabinet ervoor openstaat om de regeling te moderniseren en aan te passen aan

⁷ Evaluatie regeling tijdelijke vervanging volksvertegenwoordigers, TNS Nipo, 2012, p. 60.

⁸ Zie nader hierover: *Het Blauwe Boek. Handboek voor bewindspersonen*, p. 38.

⁹ Staatscourant 2023, nr. 34604.

de behoeftes die leven in de maatschappij, is het kabinet geen voorstander van het faciliteren van studieverlof via de verlof- en vervangingsregeling. Vanzelfsprekend kunnen opleidingen en cursussen die gerelateerd zijn aan het ambt (ontwikkelen beroepsvaardigheden of loopbaanoriëntatie) tijdens het ambt worden gevolgd. Hiervoor behoeft geen verlof te worden opgenomen. Het risico van het introduceren van studieverlof is dat dit zou kunnen leiden tot een verkapt vorm van studiefinanciering omdat tijdens een verlofperiode de bezoldiging blijft doorlopen. Bovendien is het een eigen keuze van de ambtsdrager om een opleiding te volgen waarvoor verlof benodigd is. Een opleiding kan ook op later moment, na afloop van een politiek ambt, worden gevolgd. Een bestuurder of volksvertegenwoordiger verbindt zich tijdelijk aan de publieke zaak. Het is lastig uitlegbaar naar burgers als deze ambtsperiode wordt benut om een studie te gaan volgen die geen of een beperkte relatie heeft met de vervulling van het ambt.

Tijdelijk ontslag

Hoewel het geen onderdeel van het advies van het adviescollege is, wil het kabinet van de gelegenheid gebruik maken om in deze Kamerbrief te verhelderen waarom aan volksvertegenwoordigers «tijdelijk ontslag» wordt verleend terwijl bij dagelijks bestuurders sprake is van «verlof». In de publieke discussie over de verlof- en vervangingsregeling wordt soms onbegrip geuit over het feit dat vrouwelijke volksvertegenwoordigers die met zwangerschapsverlof gaan «tijdelijk ontslag» moeten aanvragen.

Tijdelijk ontslag wordt echter niet alleen verleend aan volksvertegenwoordigers in geval van zwangerschap maar ook bij ziekte. De term is dus niet specifiek gericht op vrouwelijke noch op zwangere volksvertegenwoordigers. Bij de totstandkoming is nadrukkelijk gekozen voor «tijdelijk ontslag met terugkeergarantie van rechtswege» voor alle volksvertegenwoordigers omdat daarmee wordt voorkomen dat bij vervanging het (Grond)wettelijk vastgestelde aantal volksvertegenwoordigers wordt overschreden.

Zoals opgenomen in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet in verband met tijdelijke vervanging leden Tweede en Eerste Kamer, provinciale staten en gemeenteraden is de verlof- en vervangingsregeling er juist op gericht om belemmeringen voor vrouwen weg te nemen zodat zij zich verkiesbaar kunnen stellen, een benoeming tot lid van een vertegenwoordigend orgaan kunnen aanvaarden of om daarvan lid te blijven.¹⁰

Caribisch Nederland

Het uitgangspunt is dat het in deze brief beschreven beleid voor Europees Nederlandse decentrale overheden op vergelijkbare wijze zal worden toegepast op de Caribische openbare lichamen. Daarbij zal wel worden gezien of differentiatie wenselijk is gelet op bijzondere omstandigheden waardoor deze openbare lichamen zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van het Koninkrijk. Eventuele toekomstige aanpassingen met betrekking tot volksvertegenwoordigers zullen vanuit de wetssystematiek van de Kieswet van overeenkomstige toepassing zijn op eilandsraadsleden (artikel Ya 1). Met betrekking tot eilandgedeputeerden, wordt in elk geval opgemerkt dat de verlofregeling in de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) op dit moment afwijkt van de wettelijke regelingen voor dagelijks bestuurders van andere decentrale overheden. Er is een wetsvoorstel in voorbereiding, namelijk de Herzie-

¹⁰ Kamerstukken II 2001/02, 28 051, nr. 3.

ningswet WolBES en FinBES, om dit te uniformeren.¹¹ Bij een eventuele wetswijziging met betrekking tot dagelijks bestuurders zal moeten worden gezien hoe deze trajecten zich tot elkaar verhouden.

5. Vervolg

Bovenstaande brief toont de bereidheid van het kabinet om waar mogelijk met inachtneming van de bijzonderheid van het ambt de verlof- en vervangingsregeling van volksvertegenwoordigers en dagelijks bestuurders te moderniseren, flexibiliseren en anderszins in lijn te brengen met de behoeftes onder ambtsdragers.

Concluderend staat het kabinet ten aanzien van dagelijks bestuurders positief tegenover flexibilisering van de verlofduur en uitbreiding van de verlofvormen, en ten aanzien van volksvertegenwoordigers positief tegenover flexibilisering van de verlofduur.

Het kabinet is voornemens de hiervoor noodzakelijke wetswijzigingen ter hand te nemen. Om voor dagelijks bestuurders de verlofduur te flexibiliseren en de verlofvormen uit te breiden, moeten de organieke wetten (Provinciewet, Gemeentewet, Waterschapswet en de WolBES) worden gewijzigd. Flexibilisering van de verlofduur voor volksvertegenwoordigers vergt een wijziging van de Kieswet. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel zullen de beroepsgroepen waar het wetsvoorstel betrekking op heeft, uiteraard worden geconsulteerd. Het kabinet zal spoedig beginnen met de voorbereiding van het wetsvoorstel en streeft ernaar het wetsvoorstel nog dit kalenderjaar in consultatie te brengen.

Een eensluidende brief heb ik gezonden aan de voorzitter van de Tweede Kamer.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.M. de Jonge

¹¹ Dit wetsvoorstel is in consultatie geweest van 19 juni 2023 tot en met 30 september 2023. Vindplaats: <https://www.internetconsultatie.nl/wolbesfinbes>.