

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet strekkende tot het opnemen van een bepaling inzake de regeling van tijdelijke vervanging van een lid der Staten-Generaal in verband met het tevens vervullen van een ter beschikking gesteld ambt van minister of staatssecretaris

VOORSTEL VAN WET

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet strekkende tot het opnemen van een mogelijkheid tot tijdelijke vervanging van een lid der Staten-Generaal in verband met het tevens vervullen van het ambt van minister of staatssecretaris op grond van artikel 57, derde lid;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I

Er bestaat grond het hierna in het artikel II omschreven voorstel tot verandering in de Grondwet in overweging te nemen.

Artikel II

De Grondwet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 57a wordt als volgt gewijzigd.

1. Voor de tekst wordt de aanduiding '1.' geplaatst.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 2. De wet regelt de tijdelijke vervanging van een lid van de Staten-Generaal gedurende de periode, bedoeld in artikel 57, derde lid.

B

In artikel 129, derde lid, wordt na "57a" ingevoegd ", eerste lid,".

C

Er wordt een additioneel artikel toegevoegd, luidende:

ARTIKEL VI

1. De artikelen 57a en 129 naar de tekst van 2005 blijven gedurende vijf jaren of een bij of krachtens de wet te bepalen kortere termijn van kracht. Deze termijn kan bij de wet voor ten hoogste vijf jaren worden verlengd.
2. Dit additionele artikel vervalt op de dag waarop de termijn, bedoeld in het eerste lid, eindigt.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot het opnemen van een bepaling inzake de regeling van tijdelijke vervanging van een lid der Staten-Generaal in verband met het tevens vervullen van een ter beschikking gesteld ambt van minister of staatssecretaris. Hoewel het gelijktijdig uitoefenen van het ambt van bewindspersoon en Kamerlid op grond van artikel 57, tweede lid, van de Grondwet in beginsel niet mogelijk is, biedt artikel 57, derde lid, van de Grondwet bij uitzondering de mogelijkheid om deze functies gedurende de demissionaire periode te combineren. Dit derde lid regelt dat een minister of staatssecretaris die zijn ambt ter beschikking heeft gesteld - zijn ontslag heeft aangeboden -, dit ambt kan verenigen met het lidmaatschap van de Staten-Generaal, totdat omtrent die beschikbaarstelling is beslist. Hierdoor is het mogelijk voor demissionaire bewindspersonen om, wanneer zij worden verkozen als lid van de Staten-Generaal, beide ambten tijdelijk te combineren totdat een nieuw kabinet aantreedt.

Tijdens de kabinetsformatie van 2021 kwam artikel 57 van de Grondwet in de belangstelling te staan toen enkele Tweede Kamerleden als bewindspersoon werden benoemd in het demissionaire kabinet. De vraag rees of de uitzondering uit artikel 57, derde lid, van de Grondwet ook van toepassing is op een Kamerlid dat eerst lid is van de Staten-Generaal en pas daarna het ambt van demissionair bewindspersoon aanvaardt. In deze discussie werd ook aandacht besteed aan de vraag wat het vervullen van een tijdelijke dubbelrol betekent voor de feitelijke uitoefening van beide ambten.

Nadat eerst de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling advisering) over dit vraagstuk om voorlichting was gevraagd¹, riep de Tweede Kamer de regering in een tweetal moties op een onafhankelijke commissie in te stellen die zich zou moeten buigen over de kwestie van artikel 57, en daarnaast zou adviseren over een regeling voor de tijdelijke vervanging van Kamerleden die tevens bewindspersoon zijn in een demissionair kabinet.² Dit leidde tot de instelling van het adviescollege inzake de werking van artikel 57 Grondwet (hierna: het adviescollege) per 3 mei 2023.³

Op 12 juni 2024 heeft het adviescollege zijn bevindingen gepresenteerd in het rapport 'Demissionaire dubbelrol? De (on)verenigbaarheid van het lidmaatschap van Kamer en kabinet'.⁴ Het adviescollege beveelt hierin onder meer aan over te gaan tot invoering van een vervangingsregeling voor Kamerleden die eerst demissionair bewindspersoon zijn en vervolgens Kamerlid worden. Op 9 mei 2025 heeft het kabinet deze aanbeveling in zijn reactie op het rapport van het adviescollege overgenomen.⁵ Onderhavig wetsvoorstel geeft hier uitvoering aan.

2. Inhoud van het voorstel

Met dit voorstel tot wijziging van de Grondwet wordt de mogelijkheid geïntroduceerd voor demissionaire bewindspersonen die daarna ook Kamerlid zijn geworden om zich voor de duur van de kabinetsformatie als Kamerlid te laten vervangen. Hiertoe wordt een grondslag opgenomen in de Grondwet. Conform de aanbevelingen van het adviescollege werkt de regering eveneens aan een grondwetsvoorstel om de reikwijdte

¹ *Kamerstukken II* 2020/21, 35896, nr. 3.

² *Kamerstukken II* 2020/21, 35 896, nr. 13 en 14.

³ *Stcrt.* 2023, 11212.

⁴ Adviescollege inzake de werking van artikel 57 van de Grondwet, *Demissionaire dubbelrol? De (on)verenigbaarheid van het lidmaatschap van kamer en kabinet*, juni 2024.

⁵ *Kamerstukken II* 2024/25, 35896, nr. 28.

van artikel 57, derde lid, van de Grondwet te verduidelijken, in die zin dat tekstueel buiten twijfel wordt gesteld dat de uitzondering om gedurende de demissionaire periode zowel de functie van demissionair bewindspersoon als Kamerlid te vervullen enkel geldt wanneer een persoon eerst demissionair bewindspersoon was. Hoewel de voorstellen beiden gekoppeld zijn aan de demissionaire periode dienen zij een ander doel. Enerzijds tekstuele verduidelijking van een bestaande bepaling en anderzijds de introductie van een nieuwe regeling. De regering heeft er daarom voor gekozen de voorstellen in separate wetsvoorstellen neer te leggen.

Nadere uitwerking van de vervangingsregeling zal wat betreft de vormgeving plaatsvinden in de Kieswet en wat betreft de rechtspositionele aspecten in de Algemene pensioen- en uitkeringswet politieke ambtsdragers en de wetgeving inzake de schadeloosstelling van Kamerleden. Momenteel kan een Kamerlid zich enkel tijdelijk laten vervangen in geval van zwangerschap en bevalling of ziekte. De grondslag voor deze vervangingsregeling ligt in het huidige artikel 57a van de Grondwet.

De afweging om over te gaan tot de introductie van een vervangingsregeling voor Kamerleden die tevens demissionair bewindspersoon zijn, is niet lichtvaardig tot stand gekomen. Het uitgangspunt in de Grondwet is immers dat het ambt van volksvertegenwoordiger een persoonlijk karakter heeft. De analyse van het adviescollege heeft de regering echter doen inzien dat in dit specifieke geval een facultatieve vervangingsregeling toch aangewezen is. De redenering hiertoe wordt hieronder uiteengezet.

2.1 Knelpunten huidige praktijk

In zijn rapport constateert het adviescollege dat het combineren van de ambten van demissionair bewindspersoon en Kamerlid in de praktijk verschillende knelpunten oplevert. Dit kwam onder meer naar voren in de gevoerde gesprekken met oud-bewindspersonen die zich in deze situatie hebben bevonden.⁶

Ten eerste bleken meerdere van hen dit op momenten als conflicterend te hebben ervaren. Bijvoorbeeld wanneer men als Kamerlid een afwijkend standpunt innam over het beleid van het kabinet of moest stemmen over een collega-bewindspersoon. Ter illustratie van dit conflict wijst het adviescollege ook op enkele situaties die zich voordeden gedurende de – op het moment van schrijven van het rapport nog lopende – formatieperiode na de Tweede Kamerverkiezingen van 2023. Zo gingen uitingen of stemgedrag als Kamerlid in tegen het kabinetsbeleid of zelfs het eigen optreden als demissionair bewindspersoon. Het adviescollege schrijft dat dit in voorkomende gevallen zelfs de eenheid van het kabinetsbeleid in gevaar kan brengen, omdat dit ertoe kan leiden dat bewindspersonen zich — zij het in hun hoedanigheid van Kamerlid — uitspreken tegen het kabinetsbeleid.

Ten tweede bleek uit de gesprekken dat Kamerleden die een tijdelijke dubbelfunctie vervullen in de praktijk vrijwel geen Kamerwerk verrichten, waardoor al het werk komt te rusten op de schouders van de fractiegenoten. Dit laat zich vooral voelen bij kleinere fracties. Bovendien heeft dit negatieve gevolgen voor het functioneren van de Kamer als geheel, die gedurende deze periode feitelijk meerdere actieve leden mist. Zie het rapport van het adviescollege voor een overzicht van de frequentie van toepassing van artikel 57, derde lid, van de Grondwet in de afgelopen decennia.⁷

Beide knelpunten worden versterkt door steeds langer durende demissionaire kabinetsperiodes. Daar komt bij dat in deze periodes steeds minder onderwerpen door de Kamers controversieel worden verklaard, waardoor belangrijke politieke besluitvorming steeds meer op de gebruikelijke wijze doorgang vindt.

⁶ *Demissionaire dubbelrol? De (on)verenigbaarheid van het lidmaatschap van kamer en kabinet*, p. 55, 88.

⁷ Idem, p. 32, 65.

2.2 Voorstel tot introductie van een grondslag voor tijdelijke vervanging

De hierboven beschreven knelpunten kunnen worden weggenomen door de betreffende Kamerleden de mogelijkheid te bieden zich tijdelijk te laten vervangen. Dit heeft de regering tot het oordeel geleid dat het introduceren van een vervangingsregeling een meerwaarde is voor het functioneren van het parlement. Onderhavig wetsvoorstel voegt aan artikel 57a van de Grondwet een grondslag toe om op het niveau van de wet een regeling voor de vervanging te treffen.

De vervangingsregeling zal in de praktijk met name zien op de situatie dat een demissionaire bewindspersoon bij Tweede Kamerverkiezingen in de Tweede Kamer wordt gekozen of in de demissionaire periode na de verkiezingen een opgevallende zetel inneemt. Het is evenwel denkbaar dat een demissionaire bewindspersoon nog voor de verkiezingen lid wordt van de Tweede Kamer, wanneer hij een zetel inneemt die is vrijgevalen door het vertrek van een ander Kamerlid.⁸ Ook het tijdelijk combineren van de functies van demissionair bewindspersoon en lidmaatschap van de Eerste Kamer is denkbaar.

2.3 Uitwerking vervangingsregeling in uitvoeringswet

De uitwerking van de vervangingsregeling zal moeten plaatsvinden op het niveau van de wet. In algemene zin wordt hierop in dit voorstel tot wijziging van de Grondwet niet vooruitgelopen. Niettemin hecht de regering eraan om op enkele punten een doorkijkje te geven naar het voornemen voor de uitwerking.

2.3.1 Facultatief karakter vervangingsregeling

In lijn met de al bestaande vervangingsmogelijkheid in geval van zwangerschap en bevalling of ziekte is de regering voornemens de uitwerking van de vervangingsregeling in de Kieswet facultatief vorm te geven. Vervanging zal dus in geen geval verplicht zijn. Hiervoor zijn drie redenen te geven. Ten eerste zou een plicht tot vervanging wringen met een belangrijk uitgangspunt in het kiesstelsel, namelijk dat kandidaten op persoonlijke titel worden gekozen, waardoor het principieel aan henzelf is om te bepalen hoe zij hun democratisch mandaat het beste invulling kunnen geven. Een verplichte vervangingsregeling wordt daarom vanuit democratisch perspectief niet passend geacht. Ten tweede kan een verplichte vervangingsregeling in potentie het belangrijkste doel van de uitzondering in artikel 57, derde lid, van de Grondwet – continuïteit van bestuur⁹ – ondergraven. Het is namelijk denkbaar dat gesteld voor de keuze tussen het voortijdig verlaten van een demissionair kabinet en het tijdelijk opgeven van een Kamerzetel, veelal gekozen zal worden voor het eerste. Ten derde kan dit consequenties hebben voor het formatieproces. Dit proces vindt primair plaats vanuit de Kamer, aangezien het de nieuwgekozen Kamerleden zijn die het democratisch mandaat van de kiezer hebben gekregen, en op basis hiervan onderhandelen over een te vormen coalitie. De fractievoorzitter – vaak ook het gezicht van een partij – heeft hierbij veelal het voortouw en voert het woord bij de debatten hierover in de Kamer. Een regelmatig voorkomende situatie is dat deze fractievoorzitter tevens demissionair bewindspersoon is. Een verplichte vervanging zou betekenen dat diegene niet als Kamerlid formatieonderhandelingen kan voeren of kan deelnemen aan debatten over de lopende formatie. Naar het oordeel van de regering moet in het bijzonder voor deze situaties de mogelijkheid van een dubbelfunctie behouden blijven, zodat de vervanging niet interfereert met het politieke proces.

De regering is zich ervan bewust dat een facultatieve regeling de vraag kan oproepen hoe in de praktijk met deze keuzeruimte wordt omgegaan, en dat er situaties kunnen ontstaan waarin men van inzicht verschilt over de vraag of vervanging aangewezen is.

⁸ Dit kan in theorie ook tijdelijke vervanging wegens zwangerschap en bevalling of ziekte betreffen, al ligt het niet in de rede dat die vervanging geschiedt door een demissionair bewindspersoon.

⁹ *Demissionaire dubbelrol? De (on)verenigbaarheid van het lidmaatschap van kamer en kabinet*, p. 31.

De regering ziet hierin echter geen aanleiding te kiezen voor een verplichte vervanging. Juist de vrije keuze die Kamerleden krijgen, past bij het persoonlijke karakter van het Kamerlidmaatschap en het democratisch mandaat dat een lid heeft gekregen. Het hebben van afwegingsruimte wordt bovendien passend geacht nu het voorstelbaar is dat de weging per geval kan verschillen, bijvoorbeeld naargelang capaciteit binnen de fractie wel of geen knelpunt is. De regering meent dat het feit dat hier door Kamerleden in potentie anders mee wordt omgegaan juist laat zien dat een facultatieve regeling het individuele mandaat van Kamerleden respecteert.

Hoewel de vrije keuze van Kamerleden voorop staat, wijst de regering voor de toepassing van de vervangingsregeling in de praktijk wel graag op hetgeen het adviescollege hierover heeft geschreven. Namelijk dat *“zonder afbreuk te willen doen aan voornoemde keuzevrijheid van Kamerleden, ligt het volgens het adviescollege in beginsel in de rede dat Kamerleden (niet-fractievoorzitters) daadwerkelijk gebruik maken van een eventuele vervangingsregeling. In de eerste plaats omdat de Kamer zo ook tijdens de formatie zoveel mogelijk op volle sterkte kan functioneren. In de tweede plaats om rolvermenging of discussies daarover te voorkomen. Voor leden van kleinere fracties komt daar in de derde plaats nog bij dat Kamerleden door zich te laten vervangen problematische situaties kunnen voorkomen, die kunnen ontstaan wanneer te weinig Kamerleden overblijven om het werk van een Kamerlid met dubbelfunctie als demissionair bewindspersoon naar behoren over te kunnen nemen.”*¹⁰ De regering onderschrijft deze zienswijze. Een dergelijke omgang met de vervangingsmogelijkheid zorgt ervoor dat de aangestipte knelpunten kunnen worden ondervangen en dat tevens ruimte bestaat voor de rol die sommige Kamerleden namens hun partij hebben in het formatieproces.

2.3.2 Duur van de vervanging

Het ligt in de rede dat de vervanging van een Kamerlid dat tevens demissionair bewindspersoon wordt gekoppeld aan het moment dat op zijn ontslag aanvraag wordt beslist. In de meeste gevallen zal dit aan het einde van de formatie zijn. Dan keert het vervangen Kamerlid weer terug in de Kamer of gaat als missionair bewindspersoon verder in het nieuwe kabinet. In het laatste geval verliest hij zijn Kamerlidmaatschap definitief. Vanzelfsprekend komt er ook een einde aan de vervanging als de Kamer wordt ontbonden met het oog op nieuwe verkiezingen.

2.3.3 Rechtspositionele aspecten

Het lijkt passend om waar mogelijk voor zaken als schadeloosstelling, pensioen en wachtgeld aan te sluiten bij de bestaande vervangingsregeling in verband met zwangerschap en bevalling of ziekte.

3. Financiële gevolgen

Hoewel de precieze keuzes inzake de financiën pas worden gemaakt in de uitvoeringswetgeving heeft het voorstel een vervangingsregeling te introduceren naar verwachting geen financiële gevolgen. In lijn met de aanbevelingen van het adviescollege is het voornemen dat de vervangers die tijdelijk lid zijn van de Kamer een schadeloosstelling ontvangen. Niettemin leidt dit ten opzichte van de uitgangspositie – schadeloosstelling voor 150 Tweede Kamerleden en 75 Eerste Kamerleden – niet tot extra kosten, aangezien de kosten voor de vervanger kunnen worden weggestreept tegen het bedrag van de schadeloosstelling dat in deze zelfde periode niet wordt betaald aan het lid dat zich laat vervangen. Een demissionair bewindspersoon die als Kamerlid wordt verkozen, ontvangt zolang hij zijn ambt als bewindspersoon blijft uitoefenen namelijk geen salaris voor zijn werk als Kamerlid.¹¹ In

¹⁰ *Demissionaire dubbelrol? De (on)verenigbaarheid van het lidmaatschap van kamer en kabinet*, p. 56.

¹¹ Artikel 1, tweede lid, van de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer; artikel 2 van de Wet vergoedingen leden Eerste Kamer.

de situatie dat een demissionair bewindspersoon tevens Kamerlid is en niet wordt vervangen, is er in feite dus sprake van een onbedoelde besparing.

4. Advies en consultatie

PM

Artikelsgewijs deel

Artikel II

Onderdeel A

Aan artikel 57a wordt een lid toegevoegd met daarin de grondslag om een vervangingsregeling uit te werken voor de situatie als bedoeld in artikel 57, derde lid: de situatie dat een demissionair bewindspersoon vervolgens wordt gekozen als Kamerlid en gedurende de duur van de kabinetsformatie beide ambten blijft vervullen. De nadere uitwerking van deze vervangingsregeling dient te gebeuren in een wet in formele zin. Dit zal primair de Kieswet zijn.

Onderdeel B

Na de toevoeging van een tweede lid aan artikel 57a dient naar het bepaalde in het huidige artikel 57a te worden verwezen als artikel 57a, eerste lid. Artikel 129, derde lid, wordt hierop aangepast.

Onderdeel C

Nadat deze grondwetswijziging is aanvaard en bekrachtigd, zal de vervangingsregeling nog moeten worden uitgewerkt in onder meer de Kieswet. Om te voorkomen dat onderhavige wijziging van de Grondwet in werking treedt voordat deze uitwerking heeft plaatsgevonden, is een additioneel artikel opgenomen dat regelt dat de wijziging van de Grondwet pas in werking treedt op het moment dat de uitvoeringswetgeving gereed is.

Deze memorie van toelichting wordt ondertekend mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

F. Rijkaart