

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet strekkende tot verduidelijking van de regeling van de incompatibiliteit van het lidmaatschap van de Staten-Generaal met het 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 verduidelijking van de regeling van de incompatibiliteit van het lidmaatschap van de Staten-Generaal met het vervullen van een ter beschikking gesteld ambt van minister of staatssecretaris;

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 artikel II omschreven voorstel tot verandering in de Grondwet in overweging te nemen.

Artikel II

Artikel 57, derde lid, van de Grondwet komt te luiden:

3. Niettemin kan een minister of staatssecretaris die zijn ambt ter beschikking heeft gesteld en vervolgens lid wordt van de Staten-Generaal beide ambten verenigen, zolang hij een ter beschikking gesteld ambt van minister of staatssecretaris vervult.

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

I Algemeen deel

Inleiding

Artikel 57 van de Grondwet regelt welke functies onverenigbaar zijn met het lidmaatschap van de Staten-Generaal. Het tweede lid bepaalt onder meer dat een lid van de Staten-Generaal niet tevens minister of staatssecretaris kan zijn. Het derde lid maakt hier een uitzondering op door te regelen 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 tot 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. Nadat eerst de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling advisering) door de Tweede Kamer over dit vraagstuk om voorlichting was gevraagd,¹ heeft de regering op verzoek van de Tweede Kamer per 3 mei 2023 een adviescollege ingesteld² dat onder meer tot taak had de werking van artikel 57 van de Grondwet te analyseren en te adviseren over een verduidelijking of vernieuwing van dat artikel.

Op 12 juni 2024 heeft het Adviescollege inzake de werking van artikel 57 van de Grondwet (hierna: het adviescollege) zijn bevindingen gepresenteerd in het rapport 'Demissionaire dubbelrol? De (on)verenigbaarheid van het lidmaatschap van Kamer en kabinet'.³ Het adviescollege beveelt hierin onder meer aan artikel 57, derde lid, van de Grondwet te verduidelijken, zodat tekstueel buiten twijfel komt te staan dat die bepaling alleen van toepassing is op Kamerleden die eerst demissionair bewindspersoon zijn en vervolgens lid worden van de Staten-Generaal. Op 9 mei 2025 heeft het kabinet deze aanbeveling in zijn reactie⁴ op het rapport van het adviescollege overgenomen. Onderhavig wetsvoorstel geeft uitvoering aan de aanbeveling het derde lid te verduidelijken conform de conclusie van het adviescollege dat in een dergelijke situatie samenloop van beide ambten niet mogelijk is.

Inhoud van het voorstel

In de kabinetsreactie van 9 mei 2025 heeft het kabinet het oordeel van het adviescollege onderschreven dat de uitzondering uit artikel 57, derde lid, van de Grondwet op de onverenigbaarheid van het Kamerlidmaatschap en het ambt van minister of staatssecretaris zo dient te worden begrepen dat zij is beperkt tot zittende bewindspersonen die hun ambt ter beschikking hebben gesteld en daarna worden gekozen in de Staten-Generaal. De redenering hiertoe wordt hieronder uiteengezet.

Conform de aanbevelingen van het adviescollege werkt de regering eveneens aan een grondwetsvoorstel om een grondslag te treffen voor een vervangingsregeling voor Kamerleden die op grond van artikel 57, derde lid, van de Grondwet het Kamerlidmaatschap tijdelijk combineren met een functie als demissionair bewindspersoon. 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.

Ratio artikel 57, derde lid, van de Grondwet

Op grond van artikel 57, tweede lid, van de Grondwet is incompatibiliteit van het Kamerlidmaatschap en het ambt van minister of staatssecretaris de hoofdregel. Tussen beide functies bestaat een inherent conflict van plichten dat gelijktijdige uitoefening in beginsel

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

² *Stcrt.* 2023, nr. 11212.

³ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2024/25, 35896, nr. 27.

⁴ *Kamerstukken II* 2024/25, 35896, nr. 28.

onwenselijk maakt. Uitzonderingen op voornoemde hoofdregel dienen dan ook zo beperkt mogelijk te zijn. Het rapport van het adviescollege toont aan dat blijkens de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 57, derde lid, van de Grondwet het belangrijkste argument voor de uitzondering is gelegen in het borgen van continuïteit van bestuur. Indien een tijdelijke dubbelfunctie niet mogelijk wordt gemaakt, zouden bewindspersonen die toetreden tot de Staten-Generaal immers direct moeten terugtreden als bewindspersoon. Het belang van continuïteit van bestuur rechtvaardigt een tijdelijke uitzondering voor demissionaire bewindspersonen die toetreden tot de Staten-Generaal, zoals dat met name na verkiezingen gebeurt. Zo wordt het demissionaire kabinet in staat gesteld zoveel mogelijk in dezelfde samenstelling door te gaan tot er een nieuw kabinet is gevormd. In de omgekeerde situatie, wanneer een zittend Kamerlid toetreedt tot een demissionair kabinet, is de continuïteit van bestuur echter niet meer in het geding. De continuïteit is dan immers al doorbroken met het ontslag van de te vervangen bewindspersoon.

Een bijkomend argument dat genoemd is bij de totstandkoming van het huidige artikel 57, derde lid, van de Grondwet is dat tijdelijke verenigbaarheid in demissionaire periodes minder bezwaarlijk is omdat de Kamer in demissionaire periodes in beginsel "geen belangrijke politieke zaken" zal doen. In de praktijk gaat dit echter steeds minder op, zoals onder meer blijkt uit het teruggelopen aantal controverse verklaringen in demissionaire periodes. Het adviescollege concludeert terecht dat hiermee de kracht van dit tweede argument is afgenomen, en dat dit een extra reden vormt om de uitzondering op de hoofdregel van incompatibiliteit zoveel mogelijk te beperken.

Beperkte interpretatie uitzondering

Hiervoor is toegelicht dat continuïteit van bestuur het belangrijkste argument vormt om samenloop van de ambten van Kamerlid en demissionair bewindspersoon tijdelijk toe te staan. Continuïteit van bestuur is echter niet in het geding wanneer een zittend Kamerlid toetreedt tot een demissionair kabinet. Op grond hiervan sprak het adviescollege – en in navolging daarvan het kabinet – zich uit voor een beperkte interpretatie van artikel 57, derde lid, van de Grondwet, in de zin dat deze bepaling moet worden geacht alleen te zien op Kamerleden die eerst demissionair bewindspersoon zijn en pas daarna lid worden van de Staten-Generaal. Deze opvatting sluit aan op de opvatting van de Tweede Kamer in 2021, die zich met het aanvaarden van de motie-Leijten uitsprak voor een strikte interpretatie van de uitzondering, in die zin dat *"een Kamerlid nooit een dubbelfunctie kan krijgen nadat het Kamerlid zonder dubbelfunctie is geïnstalleerd en dat er geen enkele uitzondering op artikel 57 van de Grondwet bestaat dan de situatie dat een demissionair bewindspersoon gekozen wordt als Kamerlid."*⁵

Noodzaak herziening artikel 57, derde lid, van de Grondwet

Hoewel wat het kabinet betreft met het rapport van het adviescollege de reikwijdte van artikel 57, derde lid, Grondwet helder is, is het kabinet met het adviescollege van mening dat het raadzaam is de tekst van die bepaling zo te wijzigen dat dit ook tekstueel buiten twijfel komt te staan, mede om discussie hierover in de toekomst te voorkomen. In het artikelsgewijze deel van deze toelichting wordt uiteengezet hoe dit wetsvoorstel deze verduidelijking beoogt aan te brengen.

Financiële gevolgen

Het voorstel wijzigt artikel 57, derde lid, van de Grondwet niet inhoudelijk, maar betreft een redactionele aanpassing om de strekking die de bepaling reeds heeft te verduidelijken. Het heeft derhalve geen financiële gevolgen.

Advies en consultatie

PM

II Artikelsgewijs deel

De voorgestelde formulering van artikel 57, derde lid, van de Grondwet maakt met de zinsnede *"en vervolgens lid wordt van de Staten-Generaal"* duidelijk dat de uitzondering alleen van toepassing is op een zittend bewindspersoon die daarna lid wordt van de Staten-Generaal.

⁵ *Kamerstukken II 2020/21, 35896, nr. 6.*

Met de voorgestelde herformulering van de laatste bijzin van het derde lid wordt buiten twijfel gesteld dat het mogelijk is om met behoud van het Kamerlidmaatschap van functie te wisselen binnen een demissionair kabinet. Hoewel dergelijke situaties in de praktijk nooit discussie hebben opgeleverd, is daar – zoals de Afdeling advisering van de Raad van State in haar voorlichting terecht opmerkt⁶ – in theorie twijfel over mogelijk indien de betrokkene wordt ontslagen uit het ene ambt en vervolgens benoemd in het andere ambt van minister of staatssecretaris. Dan zou men immers kunnen betogen dat met het ontslag uit het ene ambt "*omtrent [de] beschikbaarstelling is beslist*" in de zin van het huidige artikel 57, derde lid, van de Grondwet en die uitzondering daarmee niet langer van toepassing is.⁷ Zoals het adviescollege voorstelde, wordt van de gelegenheid van dit wetsvoorstel gebruik gemaakt om duidelijker uit de formulering te laten blijken dat het mogelijk is om als demissionair bewindspersoon met een dubbelfunctie als Kamerlid met behoud van dat Kamerlidmaatschap binnen het kabinet van positie te wisselen. De uitzondering geldt volgens de voorgestelde formulering "*zolang hij een ter beschikking gesteld ambt van minister of staatssecretaris vervult*". Aan deze voorwaarde wordt voldaan indien een demissionair bewindspersoon ontslag wordt verleend en onmiddellijk weer wordt benoemd als minister of staatssecretaris.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

F. Rijkaart

⁶ *Kamerstukken II* 2020/21, 35896, nr. 3, p. 10-11.

⁷ Dit geldt niet wanneer iemand wisselt tussen twee ministersposten. Dan wordt hij immers niet ontslagen, maar bij koninklijk besluit belast met een ander takenpakket.