Demissionaire dubbelrol?

De (on)verenigbaarheid van het lidmaatschap van Kamer en kabinet

Rapport van het adviescollege inzake de werking van artikel 57 van de Grondwet

Juni 2024

Adviescollege inzake de werking van artikel 57 van de Grondwet

- prof. mr. dr. J.W.M. (Hans) Engels, (voorzitter)
  emeritus hoogleraar Decentraal bestuur Universiteit Leiden (Thorbeckeleerstoel) en Rijksuniversiteit Groningen (Openheimleerstoel);
  oud-lid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

- prof. dr. C.C. (Carla) van Baalen,
  emerita hoogleraar Parlementaire geschiedenis en oud-directeur van het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis, Radboud Universiteit

- prof. dr. S.L. (Sarah) de Lange,
  hoogleraar Politicologie Universiteit van Amsterdam

- prof. mr. R.J.B. (Roel) Schutgens,
  hoogleraar Algemene rechtswetenschap, decaan Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Radboud Universiteit

- prof. mr. dr. J.E. (Jonathan) Soeharno,
  hoogleraar Juridische Faculteit UvA; advocaat (of counsel) De Brauw Blackstone Westbroek N.V.;
  oud-lid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Secretariaat: mr. H.M.B. (Henk-Martijn) Breunese, mr. E.A. (Emma) Stolker en mr. J.J. (Jasper) Tazelaar
(allen werkzaam bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

Ondersteuning: drs. E.M.A. (Emmy) Goes (Secretarius) en A. (Azmoen) Jimidar (CAOP)

Demissionaire dubbelrol?

De (on)verenigbaarheid van het lidmaatschap van Kamer en kabinet

Rapport van het adviescollege inzake de werking van artikel 57 van de Grondwet

Juni 2024

"Gewis geen ambt in den Staat zóó min, als dat van minister, met de betrekking van volksafgevaardigde vereenigbaar. Of kan de minister als zoodanig te gelijk ontwerpen van regeringswege voorstellen, en ze als vertegenwoordiger beoordeelen? Kan hij te gelijk als volksafgevaardigde verantwoording vragen, en haar als minister geven? Neen; hij mist, ten aanzien des Gouvernements, de vrijheid, welke de eerste eigenschap is van den volksvertegenwoordiger. De plaats van de afgevaardigde, waarop een minister heet te zitten, is inderdaad open; slechts eene dwaling van het verstand kan het den eerlijken man doen miskennen."

J.R. Thorbecke, 1848

Inhoudsopgave

Woord vooraf 7

Samenvatting 9

Inleiding 12

Hoofdstuk 1 17

Betekenis en achtergrond van artikel 57,
tweede en derde lid, van de Grondwet

Hoofdstuk 2 40

Werkwijze inzake de benoeming en het ontslag
van bewindspersonen

Hoofdstuk 3 45

Werkwijze beëindiging van het Kamerlidmaatschap
bij onverenigbare functies

Hoofdstuk 4 52

Vervangingsregeling voor Kamerleden die tevens
demissionair bewindspersoon zijn

Conclusies en aanbevelingen 57

Bijlagen

1 – Tabellen behorend bij hoofdstuk 1 63

2 – Concept-vervangingsregeling 69

3 – Aangenomen moties, ingediend tijdens debat in Tweede Kamer 8 september 2021 73

4 – Besluiten van de minister van BZK met betrekking tot de instelling van het adviescollege en de benoeming van zijn leden 79

5 – Briefwisseling tussen het adviescollege en de Voorzitter van de Tweede Kamer 83

6 – Lijst van geïnterviewden 87

Woord vooraf

Mag een nieuwgekozen Tweede Kamerlid met behoud van zijn of haar zetel toetreden tot een demissionair kabinet? Deze vraag leidde in de zomer van 2021 in de Tweede Kamer tot een debat over de interpretatie van artikel 57 van de Grondwet. Deze bepaling handelt over de zogeheten constitutionele incompatibiliteiten met betrekking tot het lidmaatschap van de Staten-Generaal. Het lidmaatschap van het kabinet is volgens het tweede lid van deze bepaling niet verenigbaar met het Kamerlidmaatschap. Op grond van het derde lid mogen demissionaire bewindslieden niettemin tijdelijk beide functies combineren als zij zijn gekozen in de 'nieuwe' Kamer, totdat er een nieuw kabinet is aangetreden. Naar aanleiding van de benoeming, in 2021, van drie nieuwgekozen Kamerleden in het toenmalige demissionaire kabinet rees de vraag, of de grondwettelijke uitzondering voor tijdelijke verenigbaarheid tijdens een demissionaire kabinetsperiode ook voor deze 'omgekeerde' situatie geldt.

Daarmee lag een nog niet zo eenvoudig te beantwoorden staatsrechtelijke vraag op tafel. Onze Grondwet kent een sober karakter en schept daarmee een open stelsel. Naast de Grondwet zijn ongeschreven constitutionele rechtsregels, organieke wetten, Reglementen van Orde, maar ook politieke regels en gebruiken en de politieke cultuur medebepalend voor het functioneren van onze parlementaire democratie. Dat biedt aan de ene kant veel ruimte aan de staatsorganen om zich te bewegen in veranderende maatschappelijke en politieke verhoudingen. Aan de andere kant bemoeilijkt dit niet zelden een eenduidige uitleg van constitutionele rechtsregels. Een bijzonder kenmerk van het Nederlandse staatsrecht is immers dat de interpretatie en handhaving van het constitutionele recht, voor zover dat betrekking heeft op de inrichting en werking van de centrale constitutionele instellingen, in de Grondwet primair wordt overgelaten aan deze instellingen zelf.

Nadat eerst de Afdeling advisering van de Raad van State door de Tweede Kamer om een voorlichting over dit vraagstuk was gevraagd werd de regering door de Tweede Kamer in een tweetal moties gevraagd een onafhankelijke commissie in te stellen, die zich nader over deze kwestie en enkele daarmee verband houdende aandachtspunten zou moeten buigen.

Voor dat doel heeft het op 28 april 2023 ingestelde adviescollege eerst een probleemanalyse opgesteld, die op 4 september 2023 ter informatie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer is gezonden. De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft deze per brief van 16 oktober 2023 na bespreking voor kennisgeving aangenomen. Daaruit heeft het adviescollege geconcludeerd dat er in de Tweede Kamer voorshands geen behoefte was aan een gesprek over de aanpak en de richting van het advies.

Op basis van een aangescherpte probleemanalyse heeft het adviescollege zich eerst gebogen over de betekenis van artikel 57, tweede en derde lid, van de Grondwet via een grondige analyse van de totstandkoming en achtergrond van deze bepalingen. Daarmee beoogde het adviescollege helderheid te krijgen over de betekenis van de grondwettelijke tekst, de principes c.q. de ratio achter deze bepalingen en de bedoeling van de grondwetgever.

Daarnaast is feitelijk onderzoek gedaan naar de praktijk van uitgeoefende dubbelfuncties tijdens een kabinetsformatie en hoe deze zich verhoudt tot de betekenis en de bedoeling van artikel 57, tweede en derde lid, van de Grondwet. In dat kader is via de griffie(r) van de Tweede Kamer onder meer nagegaan in hoeverre demissionaire bewindslieden die tevens als Kamerlid zijn gekozen hebben deelgenomen aan vergaderingen en stemmingen in de Tweede Kamer. Het adviescollege heeft de medewerking van de griffie zeer op prijs gesteld.

Tevens zijn semi-gestructureerde interviews afgenomen bij zeven, op grond van criteria van representativiteit geselecteerde personen die als demissionaire bewindspersoon tevens lid waren van de Tweede Kamer (bijlage 6). Doel van deze gesprekken was om te vernemen hoe zij hun tijdelijke dubbelfunctie hebben ervaren. Met hen is afgesproken dat de interviews niet gepubliceerd worden, maar wel geanonimiseerd kunnen worden meegenomen in het rapport. Het adviescollege is ook hen zeer erkentelijk voor de bereidheid hieraan te hebben willen meewerken en de openheid die zij daarbij hebben betracht.

Vervolgens is gekeken naar de werkwijze bij de benoeming en het ontslag van bewindslieden in een demissionair kabinet en naar de procedure voor de beëindiging van het Kamerlidmaatschap indien een daarmee onverenigbare functie wordt aanvaard.

Over de wenselijkheid c.q. noodzakelijkheid van een vervangingsregeling voor demissionaire bewindspersonen die tevens Kamerlid zijn heeft het adviescollege op 13 maart 2024 op informele basis een plezierig gesprek gevoerd met een delegatie van de Afdeling advisering van de Raad van State.

Het adviescollege kijkt terug op een boeiende en productieve onderzoeksperiode. Er is vanuit verschillende disciplines complementair en uiterst plezierig samengewerkt. Graag wil ik de leden daarvoor veel dank zeggen. De inhoudelijke en facilitaire ambtelijke ondersteuning daarbij was meer dan voortreffelijk. Ook zij verdienen daarvoor veel dank.

Het adviescollege hoopt dat de conclusies en aanbevelingen in vruchtbare bodem zullen vallen.

Hans Engels,
Voorzitter adviescollege inzake de werking van artikel 57 van de Grondwet

Samenvatting

De Grondwet verbiedt Tweede Kamerleden om tegelijk bewindspersoon te zijn (artikel 57, tweede lid, Grondwet), maar kent op deze hoofdregel ook een uitzondering (derde lid). Als namelijk het kabinet is gevallen maar een nog zittende – demissionaire – bewindspersoon tot de Tweede Kamer toetreedt, mag deze de posities tijdelijk combineren totdat een nieuw kabinet aantreedt. Deze situatie doet zich in de regel voor wanneer de demissionaire bewindspersoon opnieuw in de Tweede Kamer wordt gekozen. De vraag die voorligt, is of deze uitzondering ook 'andersom' mag worden gelezen. Namelijk of een Tweede Kamerlid de zetel mag behouden wanneer deze ná de val van een kabinet bewindspersoon wordt. Tijdens de kabinetsformatie van 2021 kwam deze vraag centraal te staan toen enkele Kamerleden als bewindspersoon werden benoemd in het demissionaire kabinet.

Het adviescollege inzake de werking van artikel 57 van de Grondwet is ingesteld ter uitvoering van twee, bij voornoemd debat ingediende en door de Tweede Kamer aangenomen moties, waarin de regering werd verzocht een onafhankelijke commissie in te stellen die (kort gezegd) adviseert over het functioneren van artikel 57 van de Grondwet en over een regeling voor de tijdelijke vervanging van Kamerleden die tevens bewindspersoon zijn in een demissionair kabinet.

Het adviescollege heeft op grond van de Regeling instelling adviescollege inzake de werking van artikel 57 van de Grondwet tot taak:

- De werking van artikel 57 van de Grondwet en de daarmee samenhangende vragen rondom ontslag en benoeming te analyseren;
- Te adviseren over een verduidelijking of vernieuwing van artikel 57 van de Grondwet, mede in relatie tot de Kieswet en het Reglement van Orde van de Tweede Kamer;
- Te adviseren over een regeling voor de tijdelijke vervanging van Tweede en Eerste Kamerleden die tevens bewindspersoon zijn in een demissionair kabinet.

Kort gezegd komt het adviescollege tot de volgende conclusies en aanbevelingen (zie uitgebreider de conclusies en aanbevelingen van dit rapport):

- Het adviescollege ziet geen reden om de bestaande uitzondering (uit artikel 57, derde lid, van de Grondwet) zo uit te leggen dat Tweede Kamerleden hun zetel mogen behouden wanneer zij na de val van een kabinet (en voordat een nieuw kabinet aantreedt) bewindspersoon worden. Langs die lijn komt het adviescollege met een voorstel om de redactie van artikel 57, derde lid, van de Grondwet zo aan te passen dat de beperkingen van de toegelaten uitzondering duidelijker naar voren komen (hoofdstuk 1).
- Ten aanzien van de werkwijze van de benoeming en het ontslag van bewindspersonen in een demissionair kabinet en de beëindiging van het Kamerlidmaatschap in het geval dat er sprake is van onverenigbare functies, doet het adviescollege voorstellen over de communicatie rondom benoemingen in een demissionair kabinet (hoofdstuk 2) en voor verduidelijking en verbetering in de Kieswet en het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (hoofdstuk 3).
- Ten slotte doet het adviescollege een voorstel voor een vervangingsregeling voor de (door artikel 57, derde lid, Grondwet toegelaten) uitzonderingsituatie waarin demissionaire bewindspersonen tevens Kamerlid zijn (hoofdstuk 4).

In **hoofdstuk 1** van dit rapport gaat het adviescollege in op de betekenis en achtergrond van artikel 57 van de Grondwet, zoals die onder meer uit de parlementaire geschiedenis naar voren komt. De principiële en praktische overwegingen op grond waarvan de onverenigbaarheid van de ambten van Kamerlid en bewindspersoon sinds 1938 onafgebroken in de Grondwet is opgenomen, gelden naar het oordeel van het adviescollege nog altijd. Het betreft enerzijds het conflict van plichten tussen beide functies waardoor deze inhoudelijk niet goed verenigbaar zijn, en anderzijds de constatering dat het feitelijk onmogelijk is om beide veelomvattende functies tegelijkertijd behoorlijk uit te voeren. Het adviescollege ziet dan ook geen reden om het uitgangspunt van de onverenigbaarheid van de ambten van Kamerlid en bewindspersoon ter discussie te stellen.

Ook de tijdelijke verenigbaarheid van beide functies in het geval een demissionair bewindspersoon daarna Kamerlid wordt, staat wat het adviescollege betreft niet ter discussie. Het is onwenselijk om in het parlement gekozen demissionair bewindspersonen te dwingen om één van beide ambten op te geven, waardoor de continuïteit van bestuur in gevaar zou kunnen komen.

Bij het beoordelen van de vraag of artikel 57, derde lid, van de Grondwet het mogelijk maakt dat een zittend Kamerlid met behoud van zijn zetel een benoeming aanvaardt tot minister of staatssecretaris in een demissionair kabinet, stelt het adviescollege de hoofdregel van de incompatibiliteit van beide ambten voorop. De achter deze hoofdregel gelegen belangen maken dat een uitzondering zo beperkt mogelijk dient te zijn. De continuïteit van bestuur rechtvaardigt een tijdelijke uitzondering voor demissionair bewindspersonen die in de Staten-Generaal worden gekozen. 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. Volgens het adviescollege moet de uitzondering op de onverenigbaarheid van het Kamerlidmaatschap en het lidmaatschap van het kabinet zo worden begrepen dat zij is beperkt tot zittende bewindspersonen die hun ambt ter beschikking hebben gesteld en daarna worden gekozen in de Staten-Generaal. Het adviescollege adviseert artikel 57, derde lid, van de Grondwet op dat punt te verduidelijken en doet daartoe in dit rapport een tekstvoorstel.

Vervolgens licht het adviescollege in **hoofdstuk 2** toe wat de werkwijze is bij de benoeming en het ontslag van bewindspersonen, in het bijzonder rond het aantreden van een nieuw kabinet. Het adviescollege beveelt het kabinet aan, in zijn communicatie in en rond de voordracht voor de benoeming van een bewindspersoon in een demissionair kabinet duidelijkheid te scheppen over het feit dat deze bewindspersoon wordt geacht net als de overige leden van het kabinet zijn ambt ter beschikking te hebben gesteld.

Hoofdstuk 3 ziet op de werkwijze bij beëindiging van het Kamerlidmaatschap wanneer een Kamerlid een daarmee onverenigbare functie vervult. De procedure hiervoor is uitgewerkt in de Kieswet en ook zijn hierover bepalingen opgenomen in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal en het Reglement van Orde van de Eerste Kamer der Staten-Generaal. In de praktijk is echter gebleken dat deze regels enkele onduidelijkheden bevatten, waardoor het proces niet in alle gevallen volledig rondloopt. In dit hoofdstuk beveelt het adviescollege aan de in artikel X 3 van de Kieswet geregelde procedure omtrent beëindiging van het Kamerlidmaatschap te vereenvoudigen en te verbeteren. Voorts stelt het adviescollege wijzigingen voor van artikel X 1, eerste lid, van de Kieswet en artikel 2.2, eerste lid, van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

In **hoofdstuk 4** adviseert het adviescollege over een regeling voor de tijdelijke vervanging van Tweede en Eerste Kamerleden die tevens bewindspersoon zijn in een demissionair kabinet. Deze vervanging ziet nadrukkelijk alleen op de door artikel 57, derde lid, van de Grondwet toegestane uitzondering.

Het belangrijkste nadeel van deze ook door het adviescollege nog altijd noodzakelijk geachte uitzondering, kan met een vervangingsregeling deels worden weggenomen. Het stelt een Kamerlid dat zich in die situatie bevindt immers in staat om te voorkomen dat hij beide functies feitelijk voluit combineert, zonder de Kamerzetel definitief op te geven of ontslag te nemen als bewindspersoon.

Daarnaast heeft het adviescollege op basis van interviews met personen die de ambten van demissionair bewindspersoon en Kamerlid in de praktijk hebben gecombineerd geconstateerd dat het combineren van de beide functies in de praktijk verschillende problemen oplevert. Ten eerste is het adviescollege gebleken dat meerdere personen die beide ambten hebben gecombineerd dit op momenten als conflicterend hebben ervaren, bijvoorbeeld wanneer men als Kamerlid (bijvoorbeeld via stemmingen) een standpunt innam over het beleid van het kabinet of over een collega-bewindspersoon. Ten tweede geldt dat Kamerleden die zich in die situatie bevinden in de praktijk vrijwel geen Kamerwerk verrichten, waardoor al het werk komt te rusten op de schouders van de fractiegenoten. Dit heeft negatieve gevolgen voor het functioneren van de Kamer als geheel, die gedurende deze periode feitelijk uit minder dan 150 actieve leden bestaat. Al deze nadelen worden zwaarder gevoeld naarmate formaties langer duren en gedurende demissionaire periodes van een kabinet steeds minder onderwerpen controversieel worden verklaard.

Alles afwegende is het naar het oordeel van het adviescollege aangewezen om over te gaan tot zo een vervangingsregeling. In bijlage 2 bij dit rapport geeft het adviescollege een beeld van hoe een vervangingsregeling – die wijziging vergt van onder meer de Grondwet en de Kieswet – eruit kan zien. Daarbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de bestaande vervangingsregelingen wegens zwangerschap, bevalling en ziekte. De regeling dient volgens het adviescollege een facultatief karakter te krijgen, daar het vanuit democratisch perspectief niet passend is om Kamerleden te dwingen hun zetel (tijdelijk) op te geven. Het lijkt logisch de einddatum (en daarmee de duur) van de vervanging in beginsel te koppelen aan het einde van de formatie.

Inleiding

Aanleiding

Artikel 57, tweede en derde lid, van de Grondwet bevat kortgezegd de regel dat het lidmaatschap van het parlement niet verenigbaar is met het zijn van bewindspersoon (tweede lid) en de uitzondering hierop, namelijk dat een demissionair bewindspersoon deze twee functies wel kan combineren totdat een nieuw kabinet aantreedt (derde lid). Tijdens de kabinetsformatie van 2021 kwam dit artikel in de belangstelling te staan toen – in augustus – enkele Tweede Kamerleden als bewindspersoon werden benoemd in het demissionaire kabinet. Hieruit rees de vraag of de uitzondering uit artikel 57, derde lid, van de Grondwet zover strekt dat deze ook 'andersom' geldt voor een Kamerlid dat het ambt van demissionair bewindspersoon pas aanneemt *nadat* het is toegelaten als lid van de Staten-Generaal.

De Tweede Kamer heeft op 18 augustus 2021 de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Raad van State) verzocht om voorlichting[1] inzake dit vraagstuk. Over de reikwijdte van de uitzondering in artikel 57, derde lid, van de Grondwet concludeert zij in haar voorlichting van 1 september 2021[2] dat de betreffende situatie zich niet eerder heeft voorgedaan en dat de grondwetgever zich hierover nooit expliciet heeft uitgesproken, maar "dat er onvoldoende grond bestaat om te concluderen dat in de gegeven omstandigheden de continuering van het Kamerlidmaatschap van de drie Kamerleden in strijd is met artikel 57, derde lid, Grondwet. Het is gelet op de aard van de materie – het Kamerlidmaatschap – primair aan de Tweede Kamer om desgewenst nader te besluiten."[3] Daarnaast gaf de Raad van State de regering en het parlement enkele vragen en aandachtspunten mee, en adviseerde die vanuit een grondwettelijk perspectief opnieuw tegen het licht te houden. In het kort betrof dit (i) aanpassing of verduidelijking van de werkwijze inzake het ontslag van bewindspersonen wanneer het kabinet demissionair wordt, (ii) het komen tot een standpuntbepaling over de betekenis van artikel 57, tweede en derde lid, Grondwet, waarbij ook van belang is de vraag naar de verhouding tussen een bepaalde interpretatie of toepassingspraktijk en de achterliggende beginselen en waarden, en (iii) het in de Kieswet verduidelijken van de te volgen procedure indien ter discussie staat of er sprake is van onverenigbare functies. Op deze punten wordt hieronder nader ingegaan.

Na het verschijnen van de voorlichting vond er op 8 september 2021 in de Tweede Kamer een debat plaats over de verenigbaarheid van functies met het Kamerlidmaatschap.[4] Hierin ging het niet alleen over de vraag naar de reikwijdte van artikel 57, derde lid, van de Grondwet, maar stond artikel 57 van de Grondwet en de daarin opgenomen incompatibiliteitenregeling als zodanig in de belangstelling.

1 Op grond van artikel 21a van de Wet op de Raad van State.

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

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

4 *Handelingen II* 2020/21, nr. 103, item 7.

Tijdens dit debat werden verschillende moties ingediend. De motie van het lid Leijten spreekt uit dat artikel 57 van de Grondwet zo moet worden uitgelegd dat in het geval een zittend Kamerlid wordt benoemd tot demissionair bewindspersoon, diens Kamerlidmaatschap vervalt.[5] In twee andere moties werd de regering verzocht een commissie in te stellen. De motie van de leden Ceder en Dassen[6] verzocht de regering om een onafhankelijke commissie in te stellen die moet adviseren over een regeling voor de tijdelijke vervanging van Kamerleden die tevens bewindspersoon zijn in een demissionair kabinet. De motie van de leden Ellian en Inge van Dijk[7] verzocht de regering om een commissie in te stellen die het functioneren van artikel 57 van de Grondwet analyseert en met voorstellen komt ter verduidelijking of vernieuwing van dit artikel, tevens in relatie tot de Kieswet en het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. Deze drie moties zijn op 14 september 2021 aangenomen.[8]

De motie van de leden Ceder en Dassen en de motie van de leden Ellian en Inge van Dijk vormden de aanleiding voor het instellen van het adviescollege inzake de werking van artikel 57 van de Grondwet (hierna: het adviescollege) per 3 mei 2023.[9]

In de instellingsregeling is de taak van het adviescollege als volgt omschreven:[10]

- De werking van artikel 57 van de Grondwet en de daarmee samenhangende vragen rondom ontslag en benoeming te analyseren;
- Te adviseren over een verduidelijking of vernieuwing van artikel 57 van de Grondwet, mede in relatie tot de Kieswet en het Reglement van Orde van de Tweede Kamer;
- Te adviseren over een regeling voor de tijdelijke vervanging van Tweede en Eerste Kamerleden die tevens bewindspersoon zijn in een demissionair kabinet.

Het adviescollege meent dat het in de rede ligt dat het adviescollege bij het uitvoeren van zijn taak – voor zover niet al vervat in de taakomschrijving – tevens betrekt de vragen die de Raad van State heeft opgeworpen in zijn voorlichting en de vragen uit de eerdergenoemde moties. Een kanttekening hierbij is dat het adviescollege zich beperkt tot het tweede en derde lid van artikel 57 van de Grondwet, en meer in het bijzonder tot de incompatibiliteitenregeling inzake het Kamerlidmaatschap en het ambt van bewindspersoon. Het adviescollege zal zich dus niet buigen over de andere ambten die op grond van artikel 57, tweede lid, van de Grondwet onverenigbaar zijn met het Kamerlidmaatschap. Deze afbakening ligt naar het oordeel van het adviescollege in de rede gelet op de aanleiding voor de instelling van het adviescollege.

5 *Kamerstukken II* 2020/21, 35896, nr. 6.
6 *Kamerstukken II* 2020/21, 35896, nr. 13.
7 *Kamerstukken II* 2020/21, 35896, nr. 14.
8 *Handelingen II* 2020/21, nr. 105, items 6 en 12.
9 *Kamerstukken II* 35896, 2021/22, nr. 19, 20; *Stcrt.* 2023, nr. 11212.
10 Artikel 2 van de Regeling instelling adviescollege inzake de werking van artikel 57 van de Grondwet.

Probleemanalyse

Op basis van het hiervoor beschreven kader heeft het adviescollege besloten de volgende vier onderdelen (deels in samenhang) te bezien. Hieronder volgt per onderdeel een korte probleemanalyse en wordt aangegeven tot welke vragen dit leidt.

1. Betekenis en achtergrond van artikel 57, tweede en derde lid, van de Grondwet

Zoals hierboven beschreven leidde de vraag of een Kamerlid met behoud van zijn zetel kan toetreden tot een demissionair kabinet tot hernieuwde belangstelling voor artikel 57, tweede en derde lid, van de Grondwet. Ten aanzien van deze bepaling zijn verschillende kwesties te onderscheiden. Zo zijn er verschillende interpretaties van artikel 57, tweede en derde lid, van de Grondwet, waarbij enerzijds de letter van de wet en anderzijds de geest van de wet een rol spelen. Dit raakt aan het fundamentele vraagstuk van de interpretatiemethoden en constitutionele rechtsvinding.

Daarnaast zijn er meer fundamentele discussies mogelijk over de wijze waarop het Nederlandse systeem op het punt van onverenigbaarheid is ingericht en de betekenis hiervan. Dit raakt bijvoorbeeld aan begrippen als monisme en dualisme. Om deze vragen te kunnen adresseren, moet niet alleen gekeken worden naar de huidige regeling in artikel 57 van de Grondwet, maar ook naar de totstandkoming van het artikel en de achterliggende beginselen. Voorts moet onderzocht worden hoe de regeling in de praktijk uitpakt, en hoe deze praktijk zich verhoudt tot voornoemde beginselen.

Tegelijkertijd speelt een meer praktisch vraagstuk, namelijk wat het voor de praktijk betekent als de functies worden verenigd, en of het haalbaar is deze gelijktijdig én volwaardig te vervullen. Dit punt hangt samen met de probleemanalyse van een vervangingsregeling.

Verder is het belangrijk de hedendaagse opvattingen over artikel 57 van de Grondwet te achterhalen. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan opvattingen van politieke ambtsdragers[11] maar ook aan academici die actief zijn op dit gebied.[12]

11 Zie bijvoorbeeld de motie van het lid Leijten c.s., *Kamerstukken II* 35896, 2020/21, nr. 6.

12 Prof. mr. P.P.T. Bovend'Eert, prof. mr. W.J.M. Voermans, drs. Kuijken, drs. J.D. Snel, en prof. dr. B. van den Braak gingen op 7 september 2021 in gesprek met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer over "de interpretatie en handhaving van de grondwet, kieswet en het reglement van ore aangaande onverenigbaarheid dubbelfuncties van Kamerleden". Zie ook B. van den Braak en W. Voermans: B. van den Braak, 'Regels zijn regels, behalve voor politici', 10 augustus 2021 (http://www.montesquieu-instituut.nl), 'Hoogleraren Van den Braak en Voermans: nieuwbenoemde staatssecretarissen kunnen geen Kamerlid blijven', 16 augustus 2021 (http://www.montesquieu-instituut.nl), J.D. Snel, 'In strijd met de Grondwet? Over staatssecretarissen die toch Kamerlid blijven', 13 augustus 2021 (http://jandirksnel.wordpress.com), J.D. Snel, 'Sjoemelen met de Grondwet?', 16 augustus 2021 (http://jandirksnel.worldpress.com) en J.D. Snel, 'Waarom nieuwbenoemde staatssecretarissen wel Kamerlid kunnen blijven', 16 augustus 2021 (http://www.montesquieu-instituut.nl).

2. Werkwijze inzake de benoeming en het ontslag van bewindspersonen

Artikel 57, derde lid, van de Grondwet ziet op de situatie dat een bewindspersoon zijn ambt ter beschikking heeft gesteld. Dit betekent dat er een ontslagaanvraag is gedaan. De ontstane staatsrechtelijke praktijk is dat bewindspersonen de ontslagaanvraag niet individueel doen, maar dat de minister-president, daartoe gemachtigd door de ministerraad, het ontslag aanbiedt namens het hele kabinet. Betekent zo'n collectieve ontslagaanvraag nu dat iedere minister zijn ambt individueel ter beschikking heeft gesteld en, in het verlengde daarvan, of een nieuwbenoemde bewindspersoon in een demissionair kabinet zijn ambt meteen ter beschikking heeft gesteld?

In zijn voorlichting van 1 september 2021 overweegt de Raad van State dat de huidige praktijk zo moet worden begrepen dat betrokken bewindspersonen moeten worden geacht hun ambt individueel ter beschikking te hebben gesteld. De minister-president is immers gemachtigd door de ministerraad, die hierover blijkens het Reglement van Orde voor de ministerraad beraadslaagt en besluit[13] In lijn hiermee overweegt de Raad van State dat dit ook geldt voor de bewindspersoon die wordt benoemd als opvolger in het (ter beschikking gestelde) ambt van een demissionaire bewindspersoon.

In de voorlichting wordt bovendien gewezen op een situatie die zich wél enkele malen eerder voordeed, namelijk die van de demissionaire bewindspersoon die binnen een demissionair kabinet van functie wisselt. In deze situatie wordt aan de bewindspersoon ontslag verleend en wordt hij vervolgens in een nieuw ambt benoemd. Hierbij heeft nooit ter discussie gestaan of de bewindspersoon in zijn nieuwe ambt demissionair was.

Hoewel de huidige werkwijze in de praktijk volstaat, geeft de Raad van State in overweging na te denken over verduidelijking dan wel aanpassing hiervan, gelet op de gevoerde discussie. Hij adviseert ook de situatie van een demissionaire bewindspersoon die binnen het kabinet van functie wisselt hierin mee te nemen.

3. Werkwijze beëindiging van het Kamerlidmaatschap bij onverenigbare functies

De verantwoordelijkheid voor een besluit over de beëindiging van het Kamerlidmaatschap ingeval van onverenigbare functies ligt bij het betreffende Kamerlid, de voorzitter van de Kamer en de Kamer als geheel, zo blijkt uit de Kieswet en het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. In het Kamerdebat bleken deze bepalingen echter voor meerdere uitleg vatbaar. Dit verdient verduidelijking, mede in samenhang met de analyse van en eventuele aanbevelingen over de incompatibiliteitenregeling.

Alvorens te kunnen komen met een voorstel ter verduidelijking van de huidige wet- en regelgeving, moet worden nagegaan hoe de besluitvorming op dit punt in de praktijk veelal verloopt. Een punt van aandacht is dat de algemene bepalingen over de beëindiging van het lidmaatschap uit de Kieswet niet enkel zien op de Tweede Kamer, maar gelden voor alle vertegenwoordigende organen. Het gebruik van uniforme regels voor de verschillende verkiezingen en vertegenwoordigende organen geldt als uitgangspunt in de Kieswet, en dient in beginsel gehandhaafd te worden bij het opstellen van nieuwe bepalingen.

13 Artikel 4, tweede lid, onderdeel k, Reglement van Orde van de ministerraad.

4. Vervangingsregeling voor Kamerleden die tevens demissionair bewindspersoon zijn

Los van het vraagstuk van de incompatibiliteiten en de reikwijdte van de uitzondering in het derde lid, is de vraag gerezen hoe dit zich verhoudt tot de steeds langer durende kabinetsformaties. Na de Tweede Kamerverkiezing van 2021 duurde de kabinetsformatie bijna tien maanden en waren er gedurende die maanden meerdere Kamerleden – variërend van zeven tot elf – demissionair bewindspersoon. Bij de Tweede Kamerverkiezing van 2023 werden zeven demissionair bewindspersonen in de Kamer gekozen.

Het blijkt dat Tweede Kamerleden met een dubbelfunctie hun werk als Kamerlid niet of in mindere mate uitvoeren ten faveure van hun werk als bewindspersoon. Formeel zijn er echter geen beperkingen gesteld aan de parlementaire activiteiten van deze Kamerleden. In de praktijk betekent dit dat gedurende de formatieperiode de Tweede Kamer met minder dan 150 leden functioneert. Dit raakt aan een ander praktisch vraagstuk, namelijk de hoge werkdruk onder Kamerleden. De mogelijkheid om een dubbelfunctie te vervullen, leidt ertoe dat er gedurende het formatieproces in feite minder Kamerleden zijn die het werk kunnen uitvoeren.

Sinds 2006 is het mogelijk om leden in geval van zwangerschap of ziekte op eigen verzoek tijdelijk te vervangen.[14] Het betreffende lid wordt gedurende zestien weken vervangen, daarna herleeft het lidmaatschap van rechtswege. Vervanging op andere gronden is niet mogelijk. Een demissionair bewindspersoon die ook Kamerlid is, kan zich dus niet – als hij dit zou willen – tijdelijk laten vervangen als Kamerlid. De vraag is of het wenselijk is dat deze mogelijkheid er wel komt, welke voor- en nadelen dit meebrengt en hoe een dergelijke regeling er dan uit zou kunnen zien.

14 Artikel 57a van de Grondwet en artikelen X 10 tot en met X 12 van de Kieswet.

Hoofdstuk 1.
Betekenis en achtergrond van artikel 57, tweede en derde lid, van de Grondwet

Dit hoofdstuk gaat over de vraag of er aanleiding is artikel 57, derde lid, van de Grondwet te verduidelijken dan wel te vernieuwen. Om die te kunnen beantwoorden, zullen verschillende deelonderwerpen worden behandeld. Hoe ziet de huidige incompatibiliteitenregeling eruit (paragraaf 1.1), wat is de (historische) achtergrond daarvan en wat kan er op basis daarvan gezegd worden over de ratio van de regeling (paragraaf 1.2)? Daarna wordt ingegaan op de wijze waarop artikel 57, tweede en derde lid, van de Grondwet in de praktijk wordt toegepast (paragraaf 1.3). Aan de hand daarvan wordt gekeken hoe de regeling zich verhoudt tot de huidige praktijk (paragraaf 1.4). Daarna komt de relatie tussen artikel 57, tweede en derde lid, van de Grondwet en de formatieonderhandelingen aan bod (paragraaf 1.5). Tot slot wordt op grond van het voorgaande een advies gegeven over de vraag of er aanleiding is om artikel 57, tweede en derde lid, van de Grondwet te vernieuwen dan wel te verduidelijken (paragraaf 1.6).

Het adviescollege is van opvatting dat de uitzondering die artikel 57, derde lid, van de Grondwet biedt op de onverenigbaarheid van de functies van Kamerlid en bewindspersoon alleen van toepassing is op demissionair bewindspersonen die daarna lid worden van de Kamer, niet op de omgekeerde situatie. Het adviescollege adviseert die bepaling op dat punt te verduidelijken.

1.1 Wat regelt artikel 57, tweede en derde lid, van de Grondwet?

Artikel 57 van de Grondwet luidt als volgt (onderstreping toegevoegd):

Artikel 57

1. *Niemand kan lid van beide kamers zijn.*
2. *Een lid van de Staten-Generaal kan niet tevens zijn <u>minister, staatssecretaris</u>, lid van de Raad van State, lid van de Algemene Rekenkamer, Nationale ombudsman of substituut-ombudsman, of lid van of procureur-generaal of advocaat-generaal bij de Hoge Raad.*
3. *<u>Niettemin kan een minister of staatssecretaris, die zijn ambt ter beschikking heeft gesteld, dit ambt verenigen met het lidmaatschap van de Staten-Generaal, totdat omtrent die beschikbaarstelling is beslist.</u>*
4. *De wet kan ten aanzien van andere openbare betrekkingen bepalen dat zij niet gelijktijdig met het lidmaatschap van de Staten-Generaal of van een der kamers kunnen worden uitgeoefend.*

De hoofdregel van de incompatibiliteitenregeling is neergelegd in het tweede lid: het lidmaatschap van de Staten-Generaal is niet verenigbaar met de in dat lid limitatief opgesomde functies. Het adviescollege beperkt zich gelet op zijn opdracht tot het vraagstuk van incompatibiliteit van het Kamerlidmaatschap en het ambt van bewindspersoon, d.w.z. het zijn van minister of staatssecretaris.

Specifiek ten aanzien van de incompatibiliteit van het Kamerlidmaatschap en het ambt van bewindspersoon bevat het derde lid een uitzondering. Gedurende de periode dat een bewindspersoon zijn ambt ter beschikking heeft gesteld – zijn ontslag heeft aangeboden – maar er nog niet is beslist over dit ontslag, kan hij dit ambt verenigingen met het Kamerlidmaatschap. Met andere woorden: een bewindspersoon die demissionair is, kan dit ambt verenigen met het Kamerlidmaatschap. Demissionaire bewindspersonen die tevens zijn gekozen als lid van de Tweede Kamer kunnen hun ambt van minister of staatssecretaris demissionair blijven uitoefenen totdat de formatie is afgerond en het nieuwe kabinet aantreedt.

Hoewel het derde lid niet expliciet spreekt van de periode rond de kabinetsformatie, volgt deze afbakening logischerwijs uit de wijze waarop de praktijk is ingericht, en is dit als zodanig ook bevestigd tijdens eerdere parlementaire behandelingen. Zo stelden de minister-president en de minister van Binnenlandse Zaken in 1979 bij de behandeling van het nieuwe artikel (57) in de Kamer dat deze situatie zich in de praktijk alleen voordoet ten tijde van een kabinetsformatie. Indien een bewindspersoon buiten deze periode om ontslag vraagt zal hierover immers direct of in ieder geval op zeer korte termijn worden beslist, waardoor van een combinatie in feite geen sprake zal zijn.[15]

Het adviescollege merkt op dat het – theoretisch – ook denkbaar is dat een demissionair bewindspersoon nog vóór de verkiezingen lid wordt van de Tweede Kamer, namelijk wanneer hij een zetel inneemt die is vrijgevallen door het vertrek van een ander Kamerlid. In de praktijk lijkt zich deze situatie echter niet voor te doen.

De uitzondering in het derde lid zorgt ervoor dat demissionaire bewindspersonen die worden gekozen als lid van de Tweede Kamer de werkzaamheden op hun departement kunnen continueren totdat een nieuw kabinet aantreedt.

Zoals reeds is vermeld bestaat er discussie over de precieze reikwijdte van deze uitzondering. De vraag die hierbij voorligt is of de uitzondering slechts één kant op werkt – lees: een bewindspersoon die al demissionair is, kan Kamerlid worden – of beide kanten op – lees: een demissionair bewindspersoon kan Tweede Kamerlid worden en omgekeerd kan een Tweede Kamerlid met behoud van zijn zetel demissionair bewindspersoon worden (benoemd worden in een ambt waarvoor al een ontslagaanvraag is ingediend).

De 'omgekeerde route' van de uitzondering (een Kamerlid wordt daarna demissionair bewindspersoon met behoud van zijn Kamerzetel) ziet op de gehele demissionaire periode en niet alleen op de periode van de kabinetsformatie (dus: vanaf verkiezingen tot aan het aantreden van een nieuw kabinet). In de praktijk kan het immers ook in de periode daarvóór – vanaf het demissionair worden van het kabinet tot aan de verkiezingen – voorkomen dat een Kamerlid demissionair bewindspersoon wordt.

In theorie is het ook mogelijk dat een bewindspersoon gedurende de demissionaire periode rond de Tweede Kamerverkiezingen wordt gekozen in de Eerste Kamer en beide functies tijdelijk combineert. Artikel 57, derde lid, van de Grondwet spreekt immers van "verenigen met het lidmaatschap van de Staten-Generaal", dus inclusief de Eerste Kamer. Het adviescollege concentreert zich in dit rapport op de samenloop tussen de ambten van bewindspersoon en lid van de Tweede Kamer, maar de overwegingen zijn, waar relevant, van overeenkomstige toepassing op samenloop met het lidmaatschap van de Eerste Kamer.

15 *Kamerstukken II* 14 223, 1978/79, nr. 6, p. 19.

1.2 Achtergrond en totstandkoming van de incompatibiliteitenregeling

De voorloper van de huidige incompatibiliteitenregeling van het Kamerlidmaatschap en het ambt van bewindspersoon vond zijn weg naar de Grondwet met de grondwetswijziging van 1938. Het toenmalige artikel 99 luidde (onderstreping toegevoegd):

> *Artikel 99 (Grondwet 1938)*
>
> *Een lid van de Staten-Generaal kan niet tegelijkertijd zijn Minister, vice-president of lid van den Raad van State, president, vice-president of lid van of procureur-generaal of advocaat-generaal bij den Hoogen Raad, noch president of lid van de Algemeene Rekenkamer, noch Commissaris des Konings in eene provincie.*
> *Nochtans kan een Minister, bij eene verkiezing tot lid der Staten-Generaal gekozen, ten hoogste drie maanden na zijne toelating als lid het ambt van Minister en het lidmaatschap der Staten-Generaal vereenigen.*
> *De wet regelt voor zooveel noodig de gevolgen van de vereeniging van het lidmaatschap van eene der beide Kamers met andere dan de in het eerste lid uitgesloten, uit 's Lands kas bezoldigde ambten.*
> *Krijgslieden in werkelijken dienst, het lidmaatschap van eene der beide Kamers aanvaardende, zijn gedurende dat lidmaatschap van rechtswege op non-activiteit. Ophoudende lid te zijn, keeren zij tot den werkelijken dienst terug.*

De bepalingen in dit artikel komen al in grote mate overeen met het huidige artikel 57, tweede en derde lid, Grondwet. Het belangrijkste inhoudelijke verschil betreft het koppelen van de periode waarin de uitzondering gold aan een termijn van drie maanden. Daarover later meer.

1.2.1 De situatie tot 1917

Wat ging er vooraf aan de wijziging van 1938? Gold onder de Staatsregelingen van 1805 en 1806 nog dat ministers geen lid konden zijn van het Wetgevend Lichaam, in de Grondwet van 1814 werd deze incompatibiliteit niet langer aangenomen. Enkele decennia later spraken zowel de Tweede Kamer zelf als de staatscommissie die onder leiding van Thorbecke werkte aan de grondwetsherziening van 1848, zich uit voor het grondwettelijke vastleggen van de onverenigbaarheid van beide ambten. Meermaals zei Thorbecke hierover dat "*niemand tegelijk aan de ministerstafel en op de banken der afgevaardigden [kan] zitten*".[16] Thorbecke ageerde kritisch tegen de verenigbaarheid en zei hierover onder meer het volgende.

> *"Men vindt dan welligt geen ambt in den Staat, zóó min als het hunne, vereenigbaar met het lidmaatschap der Staten Generaal"*[17]

> *"De plaats van afgevaardigde, waarop een Minister heet te zitten, is inderdaad open: slechts een dwaling van het verstand kan het den eerlijken man doen miskennen"*[18]

16 J.M.H. Dassen, *De grondwetsherziening 1938*, N.V. Leiter-Nypels, Maastricht 1938, p. 106.

17 P.J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden*, Tjeenk Willink, Zwolle 1967, p. 538-539.

18 Dassen, *De grondwetsherziening 1938*, p. 106.

De regering nam deze aanbeveling echter niet over en de verenigbaarheid bleef gehandhaafd. Zij achtte het voldoende dat de volgende beperking gold[19]: een Kamerlid dat het ambt van minister aanvaardde verloor zijn Kamerlidmaatschap. Wel kon hij zich direct opnieuw verkiesbaar stellen in zijn district.[20] Onder het districtenstelsel dat bestond tot 1917 werd in een district direct nadat in de Tweede Kamer een zetel openviel een verkiezing georganiseerd om een nieuwe afgevaardigde te kiezen. De gedachte was dat het zo bij de kiezer lag of hij de afgevaardigde die minister was geworden nog steeds als afgevaardigde wilde.[21]

Toen Thorbecke zelf in 1849 gevraagd werd als minister, hield hij vast aan zijn eigen lijn. Hij aanvaardde het ambt, maar stelde zich niet opnieuw verkiesbaar als volksvertegenwoordiger. Anders dan de grondwetgever van 1848 voor ogen had, groeide vanaf dit moment steeds meer de staatkundige praktijk dat de ambten veelal als onverenigbaar werden beschouwd. Dit betekende overigens niet dat de vereniging van ambten in het geheel niet meer plaatsvond. Nog driemaal kwam dit voor, namelijk bij minister de Roo van Alderwerelt in 1877 en ministers Goeman Borgesius en Lely in 1897.[22] Ook betekende dit niet dat de discussie was beslecht. Voorstanders van de verenigbaarheid voerden aan dat de regering en volksvertegenwoordiging op deze wijze minder scherp tegenover elkaar zouden komen te staan en derhalve beter konden samenwerken, waarmee de invloed van het volk werd vergroot, en dat het lichtvaardige kabinetsveranderingen zou tegengaan. Zij probeerden de veelal ontstane praktijk dan ook te doorbreken door in 1887 een amendement in te dienen dat expliciteerde dat de ambten wel verenigbaar zouden zijn. Dit amendement behaalde echter geen meerderheid.[23]

Een nieuwe poging de verenigbaarheid grondwettelijk vast te leggen werd gedaan door de staatscommissie van 1905 – met als belangrijk argument dat het niet in het belang van het land kan zijn dat aan de meest ervaren mannen uit het parlement regelmatig voorbij moet worden gegaan bij het vormen van een kabinet. Enkele jaren later stelde de grondwetcommissie van 1910 juist weer voor de combinatie van ambten expliciet in de Grondwet te verbieden, vanuit de gedachte dat een minister die tevens Kamerlid is niet onbevangen staat tegenover de voorstellen van zijn collega ministers, en de omstandigheid dat het onmogelijk is de beide ambten gelijktijdig naar behoren uit te voeren. Wederom kwam het niet tot een aanpassing.[24]

19 Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden*, p. 539.

20 Artikel 91, vierde lid, van de Grondwet van 1848: Leden der Staten-Generaal een bezoldigd staats-ambt aannemende, of bevordering in de staats-dienst verwervende, houden op leden der Kamers te zijn, maar zijn dadelijk weder verkiesbaar; De bepaling betrof dus niet enkel het ministerambt, maar ieder bezoldigd staats-ambt en iedere bevordering in de staats-dienst.

21 R. Kranenburg, *Het Nederlandsch staatsrecht*, H.D. Tjeenk Willink & Zoon N.V., Haarlem 1938, p. 310.

22 Dassen, *De grondwetsherziening 1938,* p. 107-108.

23 Dassen, *De grondwetsherziening 1938,* p. 107-108; Het artikellid onderging wel enige redactionele wijzigingen, en het toenmalige artikel 96, vierde lid, kwam te luiden: Zij die na hunne verkiezing tot lid van de Staten-Generaal een bezoldigd Staatsambt, dat zij niet reeds tijdens die verkiezing vervulden, aannemen, verliezen van regtswege het lidmaatschap, maar zijn herkiesbaar.

24 Dassen, *De grondwetsherziening 1938,* p. 108-110.

1.2.2 De grondwetsherziening van 1917

De situatie veranderde met de komst van het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging. De bepaling dat direct een verkiezing werd georganiseerd voor een tussentijds opengevallen zetel paste immers niet in het nieuwe stelsel, en dus moest de bepaling wel gewijzigd worden. Twee opties lagen hierbij voor. Een meerderheid van de staatscommissie-Oppenheim, die zich hierover boog, stelde voor de woorden "*maar zijn herkiesbaar*" te schrappen, wat er feitelijk op neerkwam dat een combinatie van ambten[25] niet langer mogelijk was. Het overige deel van de commissie stelde juist voor het vierde lid geheel te laten vervallen, hetgeen precies het tegenovergestelde zou bewerkstelligen. De meerderheid van de commissie wilde echter vasthouden aan het uitgangspunt van onverenigbaarheid omdat '*daarvan een heilzame preventieve werking uitgaat, waaraan zij, uit een oogpunt van reinheid van politieke zeden, groote waarde hecht. Het benoemen van leden der volksvertegenwoordiging tot door de Regeering te begeven ambten moet, naar haar oordeel, niet in de hand worden gewerkt*'. De commissie was zich ervan bewust dat het doorvoeren van deze wijziging ten aanzien van bezoldigde staatsambten erin zou resulteren dat de vereniging van het ambt van minister en het Kamerlidmaatschap zou worden afgesneden. De commissie overwoog nog dat dit voorkomen zou kunnen worden door specifiek voor het ministerschap een uitzondering te maken op de hoofdregel dat het Kamerlidmaatschap onverenigbaar is met staatsambten, maar dat ging de commissie toch te ver. Door zo'n uitzondering zou *'in strijd, naar het schijnt met de hier te lande heerschende opvatting, aan de combinatie der beide ambten in meerdere mate geëffend worden dan dit onder de bestaande bepaling het geval is'*.[26]

De regering nam aanvankelijk het voorstel van de meerderheid van de commissie over.[27] Maar toen tijdens de behandeling van het grondwetsvoorstel bleek dat de Tweede Kamer een voorkeur had voor het voorstel van de minderheid van de commissie,[28] wijzigde de regering het grondwetsvoorstel aldus.[29] Hiermee werd gerealiseerd dat de Grondwet vanaf 1917 geen enkel beletsel meer bevatte om de ambten te combineren. De nieuwe grondwettelijke regeling bracht echter geen verandering in de feitelijk ontstane praktijk; zonder uitzondering hebben alle Kamerleden die na de grondwetsherziening van 1917 het ambt van minister aanvaardden hun zetel opgegeven.[30]

1.2.3 De grondwetsherziening van 1938

De volgende staatscommissie die zich boog over het vraagstuk was de staatscommissie-De Wilde van 1936. Een belangrijke aanbeveling van deze staatscommissie betrof het in de Grondwet opnemen van de minister zonder portefeuille; een minister die niet belast is met de leiding over een departement maar als minister verantwoordelijk wordt gemaakt voor een bepaald beleidsterrein, en binnen het kabinet dezelfde status heeft als ministers mét departement.[31] Het was vanuit die achtergrond dat de staatscommissie, en in navolging

25 Een combinatie van enerzijds het Kamerlidmaatschap en anderzijds een bezoldigd 'staatsambt', zoals het ministerschap.

26 *Verslag der staatscommissie voor evenredig kiesrecht*, staatscommissie-Oppenheim, p. 38-42.

27 *Kamerstukken II* 1915/16, 226, nr. 1-2, p. 1 (grondwetsvoorstel) en nr. 4, p. 25 (MvT).

28 *Kamerstukken II* 1915/16, 226, nr. 11, p. 100 (voorlopig verslag).

29 *Kamerstukken II* 1915/16, 226, nr. 12, p. 115 (MvA).

30 Oud, Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden, p. 543.

31 *Verslag van de staatscommissie, ingesteld bij koninklijk besluit van 24 januari 1936, nr. 41, aan welke is opgedragen de voorbereiding van eene partieele herziening van de Grondwet* (Den Haag 1936), p. 7-8.

daarvan de grondwetgever, overwoog een grondwettelijke regeling te treffen voor de (on)verenigbaarheid van het ambt van minister en het Kamerlidmaatschap.[32] Dit werd als volgt gemotiveerd:

> *"Het openen van de mogelijkheid, dat de Kroon Ministers benoemt, die niet belast zijn met het beheer van een departement van algemeen bestuur, behoort te leiden tot het uitdrukkelijk vastleggen van de incompatibiliteit van het Ministerschap en het lidmaatschap van de beide Kamers der Staten-Generaal, die reeds in de praktijk van ons staatsleven geldt. In den loop onzer parlementaire geschiedenis sedert 1848 is het overigens slechts driemaal voorgekomen, dat een Minister tevens lid was van de Tweede Kamer. Sedert 1901 heeft zich de vereeniging van de beide functies in één persoon niet meer voorgedaan, zoodat zich een staatsrechtelijke gewoonte van onvereenigbaarheid ontwikkeld heeft. De zaak krijgt echter een geheel ander voorkomen, als Ministers zonder portefeuille worden benoemd, te wier aanzien bezwaren van vereeniging der beide functies, ontleend aan den omvang der daarmede verbonden werkzaamheden, veel minder zouden gelden. Wanneer in bewogen tijden de behoefte wordt gevoeld, in het kabinet eenige personen op te nemen als Minister, zonder dat hun een ministerieel departement wordt toevertrouwd, dan is het, indien zij uit de leden van het parlement zouden worden gekozen, geenszins ondenkbaar, dat zij lid zullen willen blijven van de Kamer waarin zij zitting hebben. Zulks ware met het oog op een zuivere verhouding tusschen Regeering en volksvertegenwoordiging een ongewenschte toestand."*[33]

Over de voorgestelde uitzondering voor de demissionaire periode stond in de memorie van toelichting meer in algemene zin, los van de discussie over de minister zonder portefeuille, het volgende:

> *"Op de onvereenigbaarheid van het Ministerschap en het lidmaatschap van een der Kamers van de Staten-Generaal, zal een uitzondering moeten worden gemaakt. Regelmatig komt het voor, dat bij een Kamerverkiezing Ministers in functie tot lid worden gekozen. Na een Kamer-ontbinding komt dan gewoonlijk de Kamer bijeen, en worden dus de nieuwgekozen leden toegelaten, vóórdat het nieuwe kabinet is gevormd. Deze figuur heeft zich voorgedaan in 1922 en in 1933. Daarom behoort de mogelijkheid te worden geopend, dat gedurende korten tijd het Ministerschap en het lidmaatschap van de Kamer vereenigd worden. Immers de bewindslieden, die tot Kamerlid gekozen zijn, kunnen hun Ministersambt bezwaarlijk neerleggen vóórdat het nieuwe kabinet optreedt."*[34]

Over het wetsvoorstel schreef de Raad van State in zijn advies het volgende:

> *"De wijze, waarop de onvereenigbaarheid van het Minister-ambt met het Kamerlidmaatschap wordt aangedrongen, kan kwalijk bewondering wekken; zij steekt schril af bij de wijze, waarop b.v. de Staatscommissie van 1910 gelijksoortig voorstel verdedigde. Het wordt als inherent beschouwd aan het voorstel tot het openen van de mogelijkheid Ministers te benoemen, niet belast met de leiding van een departement. Nadruk wordt gelegd op de grootere waarschijnlijkheid, dat Ministers zonder portefeuille tegelijkertijd Volksvertegenwoordiger zullen blijven. Maar juist voor hen, die immers naar eigen woorden der Regering, geroepen worden, "als het vertrouwen van het volk in zijne verschillende richtingen in het Kabinet moet worden verstevigd", kunnen de bezwaren, aan de combinatie verbonden, veel minder gelden. Zij beheren voorts geen departement; voor hen vervalt uit dezen hoofde het bezwaar, dat aan de integriteit der administratie pleegt ontleend te worden, terwijl ook hun tijd minder in beslag wordt genomen. Wil men desondanks vereeniging buitensluiten, in afwijking van de denkbeelden aan de oevers van de Theems, waar het parlementaire stelsel is geboren en geworden, dan is het reeds eisch van piëteit*

32 *Kamerstukken II* 1935/36, 477, nr. 18, p. 22.

33 *Kamerstukken II* 1935/36, 477, nr. 7, p. 7.

34 Idem.

zich principieel rekenschap te geven van de gronden, die er toe leiden om te breken met een mogelijkheid, welke sedert 1815 heeft bestaan en, hoewel door Thorbecke bestreden, door vele anderen als inherent aan het parlementaire stelsel wordt beschouwd."

en

"Het nieuw in te voegen tweede lid van art. 97 spreekt van "bij eene verkiezing". Is het de bedoeling, dat vervanging van een gekozen lid door opvolging op de lijst niet hieronder valt? Zoo ja, dan mag dit wel worden gezegd, omdat immers zoodanig lid toch ook, zij het ex post, bij eene verkiezing gekozen is. Zo neen, dan zijn de aangehaalde woorden overbodig."[35]

De regering reageerde hierop als volgt:

"De Raad van State heeft bezwaar tegen de wijze, waarop wordt aangedrongen op de onvereenigbaarheid van het Minister-ambt met het Kamerlidmaatschap. De Raad acht het een eisch van piëteit, zich rekenschap te geven van de gronden, die er toe zullen leiden om te breken met een mogelijkheid, welke sedert 1815 heeft bestaan en door zoovelen als inherent aan het parlementaire stelsel wordt beschouwd. De Raad doet hierbij mede een beroep op de denkbeelden heerschende aan de oevers van de Theems.

Een beroep op eenig buitenlandsch staatsrecht als voorbeeld voor de vorming van eigen constitutioneel recht gaat in den regel slechts tot en zekere hoogte op; verschillende factoren ook van historische betekenis, van zuiver feitelijk gebeuren, doen verschillen ontstaan, waaruit bezwaarlijk een algemeen staatsrechtelijke theorie is op te bouwen. Zoo ook in het onderhavige geval het beroep op het Engelsche staatsrecht. Inderdaad is in Engeland het parlementaire stelsel "geboren en geworden". Dat neemt echter niet weg, dat het zich in Engeland ook in zijn breede lijnen heeft ontwikkeld in een geheel andere richting dan in de meeste staten van het continent, waaronder ook ons land.

Volgens het Britsche staatsrecht zijn de ministers behoudens een sporadische uitzonderingsregel lid van een der beide Kamers van het parlement. De Regeering moge daartegenover volstaan, met er aan te herinneren, dat sinds 1848 – de tijd van het persoonlijk bewind van 1815 - 1848 kan te dezen gevoeglijk worden voorbijgegaan – slechts driemaal zich de combinatie van het minister-kamerlidmaatschap heeft voorgedaan en dat de vereeniging sedert 1901 geheel in onbruik is geraakt. Tot zekere hoogte heeft zich dus in de praktijk van ons staatsleven een incompatibiliteit tusschen Ministerschap en Kamerlidmaatschap ontwikkeld. Niet zonder grond; naast overwegingen van meer administratieven aard spreekt hierbij de waarschijnlijkheid van een zuivere verhouding tussen Regeering en volksvertegenwoordiging een rol. De Regering zou het betreuren, indien door het wegvallen van de overwegingen van administratieven aard de goede staatsrechtelijke gewoonte van onverenigbaarheid zou ophouden te bestaan en acht het daarom wenselijk haar in de Grondwet te sanctioneren."

en

"Artikel 97, tweede lid,
Het is de bedoeling dat vervanging van een gekozen lid bij tusschentijdsche vacature niet onder de bepaling valt. De Reegering meent dat dit uit de woorden "bij eene verkiezing" voldoende duidelijk blijkt, juist omdat deze woorden anders van beteekenis ontbloot zouden zijn." [36]

35 *Advies van de Raad van State,* 7 juli 1936, nr. 38, p. 14-15 en 20.

36 Reactie van de regering op het advies van de Raad van State, datum onbekend.

Het voorstel van de regering leidde tijdens de parlementaire behandeling tot geen enkele discussie, niet ten aanzien van het opnemen van de incompatibiliteit en niet ten aanzien van de uitzonderingsregel.[37] Dit is opvallend in het licht van de discussies die hierover gevoerd werden in de voorgaande decennia. Hoewel zich vanaf 1848 langzaamaan een staatkundige praktijk ontwikkelde, blijkt uit het voorgaande immers dat de opvattingen hierover, ook in het parlement, niet eenduidig waren.

In 1948 werden in de Grondwet bepalingen opgenomen om de instelling van het instituut van staatssecretaris mogelijk te maken. Hierin werd voorts geregeld dat op de staatssecretaris van overeenkomstige toepassing is "*hetgeen omtrent Ministers is bepaald in dit artikel en in de artikelen 55, 97, 99, 100, 113 en 171*."[38] De zin zorgde ervoor dat de bestaande incompatibiliteitenregeling die gold voor ministers ook van toepassing werd op staatssecretarissen.

1.2.4 De grondwetsherziening van 1983

Bij de grondwetsherziening van 1983 werd opnieuw op het vraagstuk van incompatibiliteit ingegaan. Voor deze grondwetsherziening liet de regering zich adviseren door de staatscommissie-Cals/Donner, die zich uitgebreid boog over het de waarde van de bestaande incompatibiliteiten.[39] Twee leden van de staatscommissie (Albrecht en Cramer) pleitten voor het opheffen van de onverenigbaarheid:

> *"Zij willen geenszins een combinatie van beide ambten voorschrijven, maar zij wensen ter versterking van het wederzijds verantwoordelijkheidsgevoel tussen regering en parlement de mogelijkheid daartoe open te laten. In de huidige situatie bestaat er – aldus deze leden vaak een gebrek aan contact tussen bewindslieden en kamerleden, waardoor nodeloze fricties tussen kabinet en parlement ontstaan. Nog te veel wordt een dergelijk contact als minder juist beschouwd, waardoor sommige ministers weinig inzicht hebben in hetgeen leeft in het parlement."*

37 *Kamerstukken II* 1935/36, 105, nr. 1 Bijlagen – Voorlopig verslag; *Kamerstukken II* 1936/37, 105, nr. 2 Bijlagen – Memorie van Antwoord; *Handelingen II* 41ste vergadering, 27 januari 1937; *Handelingen II* 42ste vergadering, 28 januari 1937; *Handelingen II* 44ste vergadering, 2 februari 1937; *Handelingen II* 45ste vergadering, 3 februari 1937; *Handelingen II* 47ste vergadering, 5 februari 1937; *Handelingen II* 50ste vergadering, 11 februari 1937; *Kamerstukken I* 1936/37, 105, Bijlagen – Voorlopig verslag van de commissie van rapporteurs; *Kamerstukken I* 1936/37, 105, Bijlagen – Eindverslag van de commissie van rapporteurs; *Handelingen I* 40ste vergadering, 7 april 1937; *Handelingen I* 41ste vergadering, 8 april 1937; *Kamerstukken II*, 1936/37, 495, nr. 11; *Kamerstukken II*, 1936/37, 495, nr. 12; *Handelingen II* 50ste vergadering, 11 februari 1937; *Handelingen II* 2de vergadering, 17 september 1937; *Handelingen II* 4de vergadering, 19 oktober 1937; *Handelingen II* 5de vergadering, 20 oktober 1937; *Kamerstukken I* 1937/38, 26, Bijlagen – Voorlopig verslag van de commissie van rapporteurs; *Kamerstukken I* 1937/38, 26, Bijlagen – Eindverslag van de commissie van rapporteurs; *Handelingen I* 18de vergadering, 18 januari 1938.

38 *Kamerstukken I* 1947/48, 775, Bijlagen – Gewijzigd ontwerp van wet, p. 2.

39 *Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet*, staatscommissie-Cals/Donner, 1967.

De meerderheid van de staatscommissie oordeelde het echter wenselijk de incompatibiliteit van het ambt van bewindspersoon en het Kamerlidmaatschap te behouden:

> *"De overige leden der commissie stellen hier tegenover, dat er ook nu reeds op velerlei wijze overleg plaatsvindt tussen ministers en kamerleden, zodat op die grond opheffing van de bestaande incompatibiliteit niet nodig is. Zij achten die opheffing voorts op verschillende gronden ongewenst. Een aantal van deze leden zien in een dergelijke opheffing een zeer ingrijpende wijziging van onze staatkundige verhoudingen, die naar hun mening meebrengen, dat een duidelijke scheiding tussen regering en Staten-Generaal wordt gehandhaafd. Zij achten het niet uitgesloten, dat bij een combinatie van kamerlidmaatschap en ministerschap een h.i. onaanvaardbare verschuiving van verantwoordelijkheden zou optreden. Andere leden delen dit inzicht niet, maar zijn van oordeel, dat – nu de behoefte aan de besproken combinatie niet overtuigend is gebleken – er geen aanleiding bestaat de discussies te herhalen die in 1938 bij de invoering van deze incompatibiliteit in de Grondwet zijn gevoerd. Daartoe bestaat te minder reden nu de commissie alleen al op praktische gronden een dergelijke combinatie afwijst.*
>
> *Vrijwel unaniem is zij van oordeel, dat het bij de zozeer in zwaarte toegenomen taken van ministers en van kamerleden in de praktijk te enenmale onmogelijk moet worden geacht beide functies tegelijkertijd naar behoren te vervullen. De ministers zouden overbezet raken en daardoor nog meer dan thans aan het ambtelijke apparaat moeten overlaten. Een combinatie van beide ambten zal bovendien tot een conflict van plichten kunnen leiden. De ministers zouden teveel in het parlementaire overleg betrokken kunnen raken en dit zou de ongewenste indruk wekken, dat alles binnenskamers wordt afgedaan. Tegen de combinatie van het lidmaatschap van de Staten-Generaal en het ministerschap werd ten slotte in de commissie nog aangevoerd, dat het niet ondenkbaar is dat er een discrepantie ontstaat tussen het standpunt van een minister in het kabinet en het standpunt dat hij inneemt in de fractie. Hierdoor ontstaat extra risico voor de homogeniteit van het kabinet. Daar komt bij dat de fracties, waarvan een minister deel uitmaakt, beter geïnformeerd zouden zijn dan de andere, wat in een ongewenste ongelijkheid zou resulteren."*[40]

De regering volgde deze aanbeveling en schreef hierover het volgende in de memorie van toelichting:

> *"De opsomming in het tweede lid van grondwettelijk met het lidmaatschap van de Staten-Generaal onverenigbare ambten, komt overeen met de inhoud van het huidige artikel 106, eerste lid. Twee leden van de staatscommissie zouden de onverenigbaarheid van het ambt van minister en staatssecretaris met het kamerlidmaatschap uit de Grondwet willen laten vervallen. Zij willen geenszins een combinatie van beide ambten voorschrijven, maar zij wensen ter versterking van het wederzijds verantwoordelijkheidsgevoel tussen regering en parlement de mogelijkheid daartoe open te laten. In de huidige situatie bestaat er – aldus deze leden – vaak een gebrek aan contact tussen bewindslieden en kamerleden, waardoor nodeloze fricties tussen kabinet en parlement ontstaan. Nog te veel wordt huns inziens een dergelijk contact als minder juist beschouwd, waardoor sommige ministers weinig inzicht hebben in hetgeen leeft in het parlement. Wij zouden deze incompatibiliteit willen handhaven. De staatkundige verhoudingen brengen mee dat een duidelijke scheiding tussen regering en Staten-Generaal wordt gehandhaafd. Bij een combinatie van kamerlidmaatschap en ministerschap zou een onaanvaardbare verschuiving van verantwoordelijkheden kunnen optreden. Bij de zozeer in zwaarte toegenomen taken van ministers en van kamerleden moet het in de praktijk onmogelijk worden geacht beide functies tegelijkertijd naar behoren te vervullen, zodat nog meer dan thans aan het ambtelijke apparaat zou moeten worden overgelaten. Voorts zou een combinatie van beide ambten tot een conflict van plichten kunnen leiden, doordat de ministers te veel in het parlementaire overleg betrokken zouden raken. Er zou een discrepantie*

40 Idem, p. 114-115.

kunnen ontstaan tussen het standpunt van een minister in het kabinet en het standpunt dat hij inneemt in de fractie, waardoor extra risico voor de homogeniteit van het kabinet zou ontstaan. Naar ons oordeel past deze incompatibiliteit geheel in de hier te lande bestaande staatsrechtelijke verhoudingen. In de praktijk is ook niet gebleken dat opheffing van deze incompatibiliteit nodig is om een goed contact tussen ministers en kamerleden te bereiken."[41]

Ten aanzien van de uitzondering op de onverenigbaarheid gedurende de kabinetsformatie stelde de staatcommissie de volgende bepaling voor: 'Niettemin kan een minister of staatssecretaris zijn ambt verenigen met het lidmaatschap van de Staten-Generaal tot ten hoogste vier maanden na zijn verkiezing tot lid van een van beide kamers.' Naast redactionele aanpassingen behelsde dit voorstel inhoudelijk twee wijzigingen. In de eerste plaats stelde de staatscommissie voor de termijn te verruimen naar vier maanden met het oog op langdurige kabinetsformaties, zodat geen keuze zou hoeven te worden gemaakt tussen het ministerschap en het Kamerlidmaatschap. Daarnaast werd voorgesteld de termijn van vier maanden te koppelen aan het moment dat een bewindspersoon gekozen werd in een van de Kamers der Staten-Generaal, en niet langer aan het moment van toelating tot een van de Kamers. De reden hiervoor was dat het in de praktijk voorkwam dat ministers die als Kamerlid werden gekozen, met het oog op een naar verwachting langdurige periode van kabinetsformatie, ervoor kozen het moment van toelating tot de Kamer uit te stellen door hun geloofsbrief pas later in te zenden. Deze praktijk werd bezwaarlijk gevonden.[42]

De regering nam dit voorstel van de staatscommissie ten dele over, maar achtte het beter het aantal maanden onbepaald te laten. In de memorie van toelichting stond hierover:

"Wij zijn met de staatscommissie van oordeel, dat aan de bestaande grondwettelijke bepaling bezwaren kleven, welke moeten worden ondervangen. Gezien de onzekerheid omtrent de duur van kabinetsformaties achten wij het echter beter de vermelding van een aantal maanden gedurende welke vereniging van beide functies mogelijk is achterwege te laten, en de verenigbaarheid toe te staan tot een nieuw kabinet is gevormd en beslist is over de ontslagaanvrage van de demissionaire ministers en staatssecretarissen."[43]

Dit leidde tot de huidige formulering: 'Niettemin kan een minister of staatssecretaris, die zijn ambt ter beschikking heeft gesteld, dit ambt verenigen met het lidmaatschap van de Staten-Generaal, totdat omtrent die beschikbaarstelling is beslist.'[44]

De gewijzigde formulering van de uitzondering bracht voorts met zich dat de reikwijdte daarvan breder werd. Hierover schreef de regering het volgende in reactie op Kamervragen. Naast de initiële bedoeling – dat een minister die bij de verkiezing werd gekozen als Kamerlid deze functies tijdelijk kon combineren – strekte de uitzondering zich nu ook uit tot ministers die niet bij de Tweede Kamerverkiezing gekozen worden verklaard, maar die op een later tijdstip tijdens de kabinetsformatie in aanmerking komen om een opengevallen zetel op te vullen. Daarnaast kan, zo schreef de regering, "*gedacht worden aan benoemdverklaringen tijdens*

41 *Kamerstukken II* 1976/77, 14 223, nr. 3, p. 17.

42 *Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet*, p. 120; Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden*, Tjeenk Willink, Zwolle 1967, p. 538-539; Hiervoor stond een termijn van maximaal vijf weken. Op dit moment regelt art. V 2 van de Kieswet dat een benoemde in een vertegenwoordigend orgaan na verkiezingen maximaal tien dagen heeft om zijn benoeming aan te nemen. Is binnen die tijd de mededeling niet ontvangen, dan wordt hij geacht de benoeming niet aan te nemen.

43 *Kamerstukken II* 1976/77, 14223, nr. 3, p. 21.

44 *Kamerstukken II* 1976,77, 14 223, nr. 1-2.

de formatie van een interimkabinet zonder voorafgaande verkiezingen. Deze situaties vallen thans buiten de omschrijving van artikel 106, tweede lid, maar het is met de strekking van de onderhavige voorziening in overeenstemming dat zij daaronder worden gebracht.".[45]

In zijn advisering over het wetsvoorstel plaatste de Raad van State over de band van de uitzondering kanttekeningen bij het uitgangspunt van incompatibiliteit als zodanig:

> *"De Raad van State wijst erop, dat de in het tweede lid van dit artikel vervatte bepaling, evenals het thans geldende artikel 106, eerste lid, van de Grondwet, meebrengt, dat een Kamerlid, tot Minister benoemd zijnde, dadelijk zijn lidmaatschap verliest. Wanneer een kabinet zeer kort na zijn optreden ten val wordt gebracht – hetgeen met een minderheidskabinet het geval kan zijn (Vijfde Kabinet-Colijn) – is zulk een kamerlid beide functies kwijt. Het voorgestelde derde lid van dit artikel lost deze moeilijkheid niet op. Dit kan de formatie van een minderheidskabinet ernstig belemmeren om geheel andere dan politieke redenen, welke laatste de enige zijn die een rol zouden mogen spelen. De formulering van de Staatscommissie biedt in dit opzicht iets betere mogelijkheden, maar lost het probleem ook niet afdoende op. Een en ander ware nader in overweging te nemen."*[46]

In reactie hierop gaf de regering aan dit niet te onderschrijven en merkte hierover het volgende op:

> *"Wij zijn van oordeel dat als uitgangspunt gehanteerd moet worden de onverenigbaarheid van het kamerlidmaatschap enerzijds en het ambt van minister, c.q. staatssecretaris anderzijds. Hiervan uitgaande zijn wij evenwel van oordeel dat de bewindsman, die zijn portefeuille ter beschikking heeft gesteld, zijn beslissing om een benoeming tot kamerlid al dan niet te aanvaarden moet kunnen uitstellen tot het tijdstip, waarop over die beschikbaarstelling is beslist. Het is immers mede in het openbaar belang dat bewindslieden tot laatstgenoemd tijdstip hun functie blijven vervullen.*
>
> *Juist omdat hierbij het openbaar belang is betrokken is een – tijdelijke – uitzondering op de onverenigbaarheid van het kamerlidmaatschap en het ministersambt, c.q. het ambt van staatssecretaris gerechtvaardigd. Een dergelijke rechtvaardiging achten wij niet aanwezig in het door de Raad van State geschetste geval. Een kamerlid dat opteert voor het ambt van minister of staatssecretaris, aanvaardt daarmee tevens bepaalde politieke risico's. Een spoedig gedwongen worden af te treden is een van die risico's. Dit geldt ook voor kamerleden, die minister waren in het voorafgaande kabinet.*
>
> *Zodra voor hen het demissionair zijn eindigt door de toetreding tot het nieuwe kabinet, eindigt ook de mogelijkheid tot combinatie van de beide functies. Wij zijn de mening toegedaan dat het niet de functie van de Grondwet is dergelijke risico's voor politieke ambtsdragers te elimineren dan wel te verkleinen. Bovendien bestaat tegen de door de Raad van State beoogde uitzondering op de hoofdregel van de onverenigbaarheid van beide functies, het bezwaar dat het daarbij volledig functionerende ministers en staatssecretarissen betreft en niet zoals bij de thans bestaande voorziening, bewindslieden die reeds demissionair zijn. De gedachte dat het ontbreken van de bedoelde voorziening de formatie van een minderheidskabinet ernstig zou kunnen belemmeren, komt ons overigens speculatief voor. Naar ons oordeel dient de thans voorgestelde tekst van artikel 3.1.8, derde lid, dan ook gehandhaafd te blijven.*

45 *Kamerstukken II* 1978/79, 14 223, nr. 6, p. 19.

46 *Kamerstukken II* 1976/77, 14 223, nr. 4, p. 27.

Het moge zijn dat de formulering van de staatscommissie in het door de Raad van State bedoelde opzicht betere mogelijkheden biedt – de Raad merkt overigens op dat deze het onderhavige probleem evenmin oplost-, wij wijzen erop dat uit de door de staatscommissie gegeven toelichting duidelijk blijkt, dat ook zij van mening is dat enkel een tijdelijke uitzondering op de onverenigbaarheid mag worden gemaakt ten aanzien van de fungerende bewindslieden, die tot kamerlid zijn gekozen. De in het ontwerp neergelegde redactie sluit derhalve aan bij de bedoeling van de staatscommissie."[47]

Tijdens de parlementaire behandeling van de grondwetsherziening in de Tweede Kamer werden er diverse vragen gesteld over de incompatibiliteit van het ambt van bewindspersoon en het Kamerlidmaatschap. Zo vroegen de leden van de CDA-fractie of het gestelde in de memorie van toelichting over de onverenigbaarheid van de genoemde ambten gebaseerd was op een voorkeur voor een dualistisch stelsel boven een monistisch stelsel.[48] Hierop reageerden de minister-president en de minister van Binnenlandse Zaken als volgt:

"Wij onderschrijven de betreffende passage van onze ambtsvoorgangers. Voor ons, en naar wij menen ook voor hen, brengen zij geen dogmatische voorkeur voor een monistisch of een dualistisch stelsel tot uitdrukking, maar vooral een voorkeur voor het bij ons sinds lang bestaande stelsel, hoe men dat ook precies wil kwalificeren. Naar onze mening is dat stelsel zeker niet puur monistisch, maar ook niet zuiver dualistisch. Het is een stelsel waarbij er sprake is van een duidelijke scheiding tussen Regering en Staten-Generaal en tegelijk van een sterke onderlinge verbondenheid. Beide factoren zijn met elkaar in een zeker evenwicht en de overhavige incompatibiliteit is van dat evenwicht een element."[49]

Naar aanleiding van dit antwoord werd later in de behandeling doorgevraagd naar de wijze waarop het stelsel gekwalificeerd moet worden.[50] In de memorie van antwoord stond hierover het volgende.

"De leden van de fractie van de P.v.d.A. wezen op de uitspraak in de memorie van antwoord dat de combinatie minister-kamerlid niet is uitgesloten vanwege een voorkeur voor het dualistische stelsel, terwijl in de memorie van toelichting gezegd wordt dat de staatkundige verhoudingen de handhaving van een duidelijke scheiding tussen regering en Staten-Generaal medebrengen. Wordt met dit laatste, zo vroegen zij, nu juist niet het dualisme omschreven? Wij hebben in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer gesteld dat het hier te lande bestaande stelsel naar onze mening noch zuiver monistisch, noch zuiver dualistisch kan worden genoemd. Er is een duidelijke scheiding in taken en verantwoordelijkheden tussen Staten-Generaal en Regering. Daar staat tegenover dat de Regering bij haar activiteiten voortdurend is aangewezen op de steun van het parlement en dat de bevoegdheid tot het vaststellen van wetten door beide gezamenlijk wordt uitgeoefend. De incompatibiliteit minister-kamerlid is inderdaad een dualistisch element in onze staatsinrichting, dat bijdraagt tot een in onze ogen wenselijke scheiding tussen Regering en parlement. Die scheiding gaat echter niet zo ver en dient naar onze mening ook niet zo ver te gaan dat van een voluit dualistisch stelsel kan worden gesproken. De onderhavige incompatibiliteit moet dus niet beschouwd worden als uitvloeisel van een voorkeur voor het dualistische stelsel maar eerder als een voorziening die een zeker tegenwicht biedt tegenover andere, meer monistisch gerichte factoren."[51]

47 *Kamerstukken II* 1976/77, 14 223, nr. 4, p. 33-34.
48 *Kamerstukken II* 1978/79, 14 223, nr. 5, p. 11.
49 *Kamerstukken II* 1978/79, 14 223, nr. 6, p. 17.
50 *Kamerstukken I* 1979/80, 14 223, nr. 112, p. 5.
51 *Kamerstukken I* 1979/80, 14 223, nr. 112, p. 6-7.

Ten aanzien van de uitzonderingsregel op de incompatibiliteit achtte de fractie van de PvdA de in deze bepaling voorgestelde constructie een verbetering, maar merkte evenwel op dat de Grondwet hiermee de weg opende voor het combineren van het Kamerlidmaatschap met het ministerschap ook buiten de periode van kabinetsformatie.[52] In de beantwoording gaven de ministers aan dat deze gevolgtrekking hen niet geheel juist lijkt, en lichtten dit als volgt toe:

> *"Voorwaarde voor de geoorloofdheid van de combinatie is echter dat de betrokkene zijn ambt van minister of staatssecretaris ter beschikking heeft gesteld en dat omtrent die beschikbaarstelling nog niet is beslist. Die situatie doet zich in de praktijk alleen ten tijde van kabinetsformaties voor. Indien een minister of staatssecretaris buiten de periode van kabinetsformatie ontslag vraagt, pleegt op zodanig verzoek direct of althans op zeer korte termijn te worden beslist. Van een combinatie van het beschikbaar gestelde ambt met het kamerlidmaatschap zal dan in feite geen sprake zijn. (...)*
>
> *In het voorgaande ligt ook het antwoord besloten op de vraag van de leden van de C.D.A.-fractie of het niet beter zou zijn de verenigbaarheid te blijven koppelen aan de verkiezing. De voorgestelde bepaling verruimt de bestaande mogelijkheden in feite slechts in beperkte mate, maar die beperkte verruiming is van belang en ook verantwoord. Het door deze leden veronderstelde geval dat de bewindslieden reeds enige tijd vóór de verkiezingen demissionair worden, kan zich inderdaad voordoen, zoals de gang van zaken in het voorjaar van 1977 heeft bewezen. De voorgestelde bepaling brengt mee dat ook dan de mogelijkheid van vereniging ontstaat. Een bezwaar zien wij daar niet in. Het aangaan van de combinatie, waarvoor overigens eerst nog een vacature zou moeten ontstaan of worden gecreëerd, heeft dan namelijk weinig zin, omdat de zittingsperiode van de Kamer nog maar kort zal duren en de Kamer vanwege de demissionaire status van het kabinet tijdens die periode in beginsel geen belangrijke politieke zaken meer zal doen."*[53]

Wat betreft de vraag van de leden van de SGP-fractie, of de noodzaak van zo kort mogelijke kabinetsformaties nog minder zal worden ervaren met de voorgestelde bepaling, oordeelden de ministers dit hiervoor niet hoeft te worden gevreesd. Recente kabinetsformaties, waarbij de termijn van drie maanden gold, hadden immers laten zien dat er geen relatie was tussen de periode waarin de verenigbaarheid was toegestaan en de duur van de kabinetsformatie.[54]

1.2.5 Analyse grondwetsgeschiedenis totstandkoming artikel 57, tweede en derde lid, van de Grondwet

Hierboven is een overzicht gegeven van de achtergrond en totstandkoming van artikel 57, tweede en derde lid, van de Grondwet. Uit de grondwetsgeschiedenis kunnen enkele gezichtspunten worden gedestilleerd die een rol speelden bij de keuze voor het uitgangspunt van onverenigbaarheid, en de uitzondering daarop. Voor de duidelijkheid: deze analyse beperkt zich tot de overwegingen bij de totstandkoming van de huidige incompatibiliteitenregeling, en ziet niet op de huidige praktijk.

52 *Kamerstukken II* 1978/79, 14 223, nr. 5, p. 12.

53 *Kamerstukken II* 1978/79, 14 223, nr. 6, p. 19-20.

54 *Kamerstukken II* 1978/79, 14 223, nr. 6, p. 20.

De overwegingen bij de **regeling van de onverenigbaarheid** komen in de kern neer op een principiële en een praktische overweging:

1. Er is een *principieel* conflict van plichten tussen de functie van bewindspersoon en Kamerlid, waardoor deze principieel niet goed verenigbaar zijn.
2. Beide ambten zijn zo uitgebreid en veelomvattend dat het *praktisch* gezien onmogelijk is ze tegelijkertijd behoorlijk uit te voeren.

Ad 1. Ten aanzien van de principiële bezwaren, achtte de grondwetgever het ten tijde van de grondwetswijziging van 1938 onwenselijk dat een bewindspersoon tegelijkertijd Kamerlid is omwille van de zuivere verhouding tussen de regering en de volksvertegenwoordiging. De grondwetgever gaf geen nadere toelichting over wat hier precies mee werd bedoeld. Evenmin werd nader ingegaan op de vraag waarom en de wijze waarop een functiescheiding bijdraagt aan het tegenaan van de ongewenste toestand.

Hoewel de grondwetgever niet is ingegaan op de principiële reden achter de onwenselijkheid van een dubbelfunctie, valt uit de memorie van toelichting wel duidelijk op te maken dat de grondwetgever de ontstane staatsrechtelijke praktijk van onverenigbaarheid sinds 1848 wenste te bestendigen. Een praktijk die – zo blijkt uit de grondwetsgeschiedenis – in belangrijke mate zijn oorsprong vond in de argumenten dat (i) het de regering moeilijk maakt om zelfstandig en als een eenheid te kunnen opereren, en zo weerstand te bieden aan de volksvertegenwoordiging en (ii) dat bewindspersonen die ook Kamerlid zijn niet onbevangen staan tegenover voorstellen van de regering. In deze zienswijze is het zuiver uitoefenen van enerzijds de taken die inherent worden beschouwd aan het ambt van bewindspersoon en anderzijds de taken van een Kamerlid, in de praktijk dus niet goed mogelijk. Het uitgangspunt dat de grondwetgever omschrijft als 'de zuivere verhouding tussen de regering en de volksvertegenwoordiging' lijkt dus neer te komen op de opvatting dat beide ambten enkel zuiver kunnen worden uitgevoerd als degenen die deze ambten uitoefenen niet beperkt worden door conflicterende belangen vanuit hun andere ambt.

Ook is wel de vrees geuit dat een Kamerlid dat tevens bewindspersoon is, om die reden beter geïnformeerd zou zijn dan andere Kamerleden.[55] Dat zou uit het oogpunt van de zuivere verhoudingen binnen de Kamer als bezwaarlijk kunnen worden gezien.

De grondwetgever heeft zich in 1938 niet uitgelaten over het vraagstuk of de keuze voor deze incompatibiliteit voortvloeide uit een monistische dan wel dualistische kijk op het staatsbestel. Hierop werd wel ingegaan in reactie op Kamervragen bij de grondwetswijziging van 1983. De grondwetgever overwoog toen kortgezegd dat het huidige stelsel niet puur monistisch is, noch zuiver dualistisch, maar dat er sprake is van een zeker evenwicht. Aan het vastleggen van de onverenigbaarheid lag dus geen expliciete keuze voor een dualistisch dan wel monistisch stelsel ten grondslag. Wel schreef de grondwetgever met deze incompatibiliteit beoogd te hebben aan de verhouding tussen de centrale constitutionele instellingen een dualistisch element toe te voegen omwille van het evenwicht tussen de meer dualistische en monistische aspecten van het stelsel.

Ad 2. Ten aanzien van de praktische bezwaren, werd het argument dat de functies van bewindspersoon en Kamerlid qua werklast niet goed te combineren zijn, veelvuldig naar voren gebracht. Uit de memorie van toelichting bij de grondwetswijziging van 1938 blijkt dat de grondwetgever ervan uitging dat de combinatie in de praktijk uitbleef vanwege de omstandigheid dat de ambten qua werklast niet goed verenigbaar waren.[56]

55 *Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet*, staatscommissie-Cals/Donner, 1967, p.114-115.

56 Een relevant gegeven in dit kader is dat het ledenaantal van de Tweede Kamer lange tijd een stuk lager lag. In 1830 betrof dit aantal 55; het werd stapsgewijs opgehoogd naar 100 in 1888, Bijna zeventig jaar later, in 1956, werd het ledenaantal in één klap verhoogd naar 150.

Toen echter met de invoering van de minister zonder portefeuille, waarvan niet bij voorbaat vaststond dat de werklast van deze combinatie te groot zou zijn, het risico ontstond dat deze vereniging weer zou voorkomen, achtte de grondwetgever het geboden het uitgangspunt dat verenigbaarheid onwenselijk is vast te leggen. De grondwetgever was dus ook zonder dit argument overtuigd van de wenselijkheid van onverenigbaarheid. Enerzijds werd het vanuit de regering wenselijk geacht de ontstane praktijk vast te leggen vanwege de staatsrechtelijke zuiverheid. Anderzijds werd onderkend dat sommige bewindspersonen en Kamerleden dit in de praktijk wellicht anders zagen, aangezien de verwachting was dat de ontstane praktijk van onverenigbaarheid niet gehandhaafd zou blijven zodra de werklast niet langer een obstakel vormde.

Ten aanzien van de **uitzondering op de onverenigbaarheid** kwamen de overwegingen in de kern neer op:

1. De continuïteit van het bestuur, en
2. Het argument dat tijdelijke verenigbaarheid niet bezwaarlijk is omdat de Kamer in demissionaire periodes in beginsel 'geen belangrijke politieke zaken' zal doen.

Ad 1. Ten aanzien van de continuïteit van het bestuur is de ratio achter de uitzondering dat het onwenselijk is dat ministers hun ambt moeten neerleggen om te kunnen worden toegelaten tot de Tweede Kamer, terwijl er nog geen nieuw kabinet is aangetreden. Het werd zo belangrijk geacht dat een bewindspersoon geen keuze hoefde te maken tussen de ambten dat dit een tijdelijke dubbelfunctie rechtvaardigde. Een tijdelijke botsing van plichten werd dus minder bezwaarlijk geacht dan discontinuïteit van bestuur. Dit wordt nader onderstreept door het gegeven dat de grondwetgever – anders dan de staatscommissie, die een termijn voorstelde van vier maanden – de termijn van de dubbelfunctie niet wenste te begrenzen, zodat ook in langdurige periodes van kabinetsformatie de continuïteit van bestuur geborgd kon worden. Hierbij is het relevant erop te wijzen dat de gemiddelde formatieperiode destijds weliswaar veelal korter was dan tegenwoordig (zie paragraaf 1.3.2), maar dat ten tijde van de voorbereiding van de grondwetswijziging van 1983 net een relatief lange formatie had plaatsgevonden (208 dagen in 1977). Weliswaar dateerde de memorie van toelichting van vóór 1977, maar de formatie was achter de rug toen de wijziging uiteindelijk werd aangenomen.

Verder wordt opgemerkt dat de memorie van toelichting expliciet sprak over het overbruggen van een kabinetsformatie voor de 'fungerende ministers en staatssecretarissen', waaruit blijkt dat de grondwetgever met de uitzondering expliciet beoogde te voorzien in een oplossing voor demissionaire bewindspersonen die dit ambt al bekleedden op het moment dat zij in aanmerking kwamen voor het Kamerlidmaatschap.

Dit argument gaat in de praktijk overigens zowel op voor ministers die belast zijn met de leiding van een ministerie als voor ministers zonder portefeuille. De omvang van het takenpakket van een minister zonder portefeuille is in de praktijk immers niet substantieel geringer dan de omvang van het takenpakket van een minister, belast met de leiding over een ministerie.[57]

Ad 2. Tijdens de parlementaire behandeling in 1938 benoemde de regering, in relatie tot vragen over de verruiming van de bepaling, expliciet dat in demissionaire periodes in beginsel door de Kamer 'geen belangrijke politieke zaken' worden gedaan. Dit gegeven lijkt dus een rol te hebben gespeeld in de afweging dat een tijdelijke dubbelfunctie niet problematisch werd geacht. Deze overweging lijkt aan te sluiten op het hierboven aangehaalde argument voor de hoofdregel van incompatibiliteit, namelijk dat er een conflict van plichten is. Indien als uitgangspunt geldt dat de functies niet gecombineerd dienen te worden omdat ze inhoudelijk niet goed verenigbaar zijn, ligt het in de rede dat dit argument aan kracht verliest in een periode dat de inhoudelijke werkzaamheden op een lager pitje staan. Dit rechtvaardigt het toestaan van de dubbelfunctie gedurende deze periode.

57 J.W.M. Engels, *De minister zonder portefeuille*, Groningen: Wolters-Noordhoff, 1987, p. 251-252.

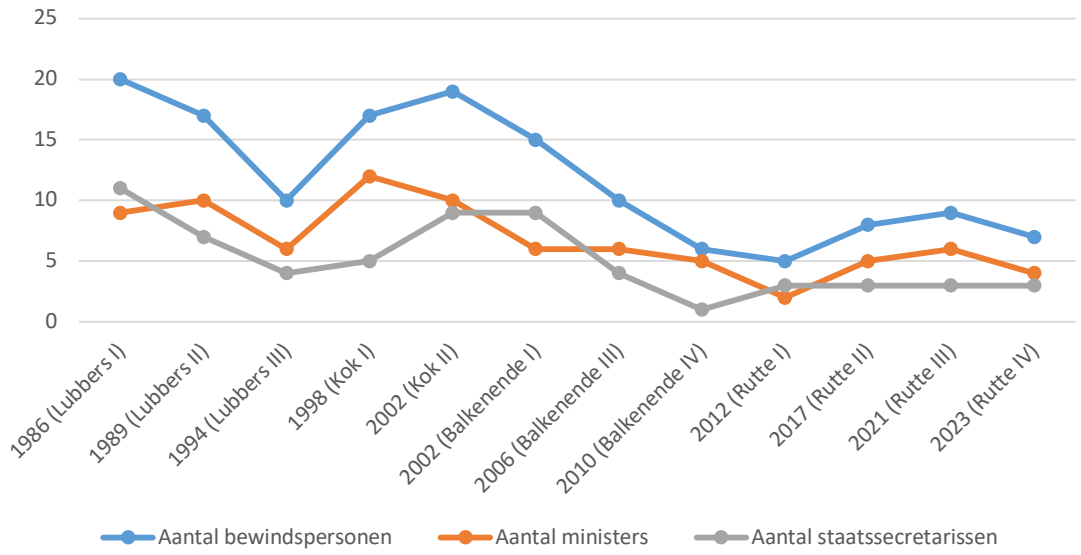
1.3 Toepassing van artikel 57, derde lid, van de Grondwet in de praktijk vanaf 1983

Voor een weergave van de praktijk wordt uitgegaan van gegevens vanaf 1983: het moment dat het huidige artikel 57, tweede en derde lid, van de Grondwet van kracht werd.

1.3.1 Frequentie toepassing artikel 57, derde lid, van de Grondwet

Zoals te zien in grafiek 158 is er sinds 1983 in elke demissionaire periode die volgde op Tweede Kamerverkiezingen gebruik gemaakt van de uitzondering in artikel 57, derde lid, van de Grondwet. Uit de cijfers blijkt dat het aantal personen dat gedurende een demissionaire periode een dubbelfunctie vervult daalt, maar dat het iedere demissionaire periode voorkomt.

Grafiek 1: aantal tijdelijke dubbelfuncties



1.3.2 Rol na vervullen dubbelfunctie

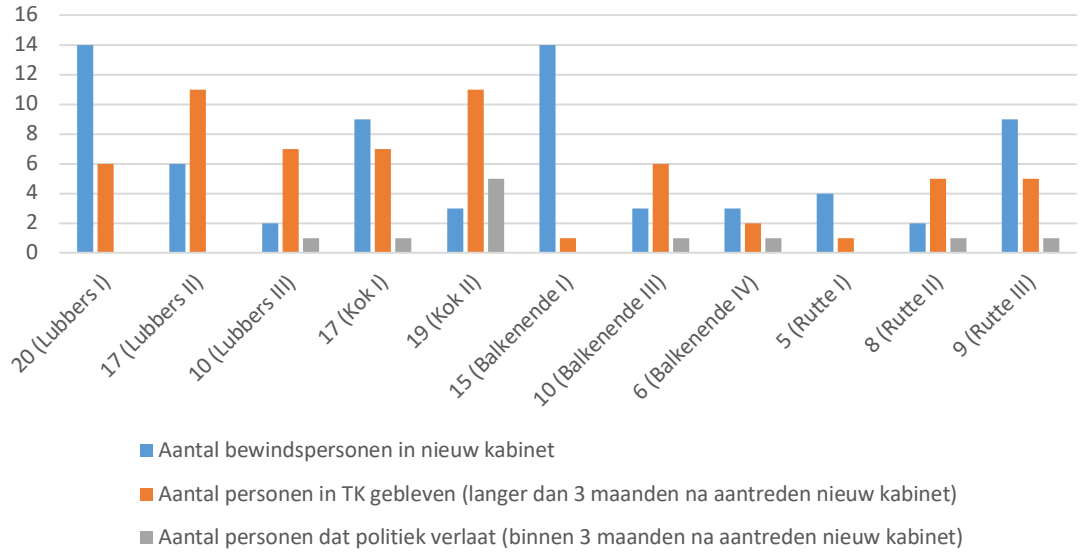
Nadat een persoon tijdelijk een dubbelfunctie heeft vervuld, zijn er meerdere opties: hij treedt in het nieuwe kabinet opnieuw aan als bewindspersoon – en verliest daarmee zijn Kamerzetel –, hij gaat door als Kamerlid of hij verlaat de politiek. Grafiek 259 bevat een overzicht van het aantal personen met een dubbelfunctie, en geeft aan hoeveel van hen ook in het nieuwe kabinet bewindspersoon werden en hoeveel van hen na het aantreden van het nieuwe kabinet in de Tweede Kamer bleven. Hieruit blijkt dat het aantal demissionaire bewindspersonen dat in een nieuw kabinet aantreedt wisselt per formatie – mede in samenhang met de politieke kleur van het nieuwe kabinet –, maar ten opzichte van het aantal dubbelfuncties in de demissionaire

58 Zie tabel 1 in bijlage 1. Kabinet Balkenende II is in grafiek 1 niet opgenomen omdat op de val van dit kabinet geen nieuwe verkiezingen volgden maar - al na een week - een nieuw kabinet: het interim-kabinet Balkenende III.

59 Zie tabel 2 in bijlage 1. Na de val van het kabinet Balkenende II werd het kabinet Balkenende III gevormd zonder tussentijdse Tweede Kamerverkiezingen. Het kabinet Balkenende II is om die reden niet opgenomen in grafiek 2.

periode niet substantieel lijkt te wijzigen. Hetzelfde geldt voor het aantal personen dat vanuit een dubbelfunctie na aantreden van het nieuwe kabinet in de Tweede Kamer blijft. Het aantal personen dat de politiek korte tijd hierna – binnen drie maanden – verlaat is, op een uitschieter na, gedurende de gehele periode gering.

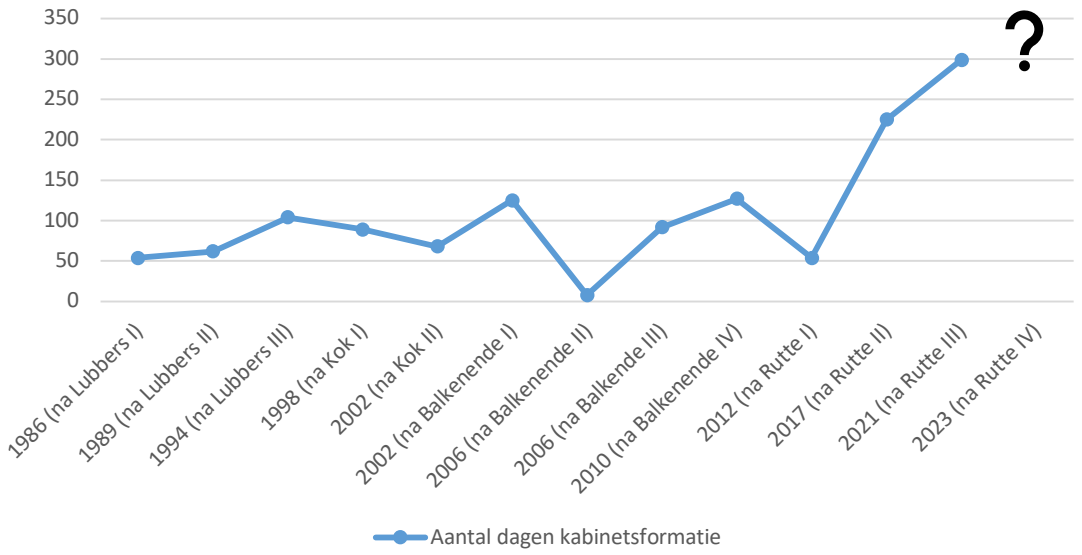
Grafiek 2: rol na dubbelfunctie



1.3.3 Duur toepassing artikel 57, derde lid, van de Grondwet

Zoals te zien is in grafiek 3[60] loopt de gemiddelde duur van de kabinetsformatie vanaf 1983 iets op. In het bijzonder valt op dat de formaties na de verkiezingen van 2017 en 2021 substantieel langer duurden. Op basis van twee formaties is echter niet te zeggen of dit uitschieters waren of dat deze trend zich zal doorzetten. Op het moment van afronding van dit rapport (15 mei 2024) was de kabinetsformatie volgend op de Tweede Kamerverkiezingen van november 2023 nog gaande, maar duidelijk was al wel dat ook deze formatie relatief lang duurt en al in de 'top 4' van langste formaties is terecht gekomen, waarin overigens ook de twee voorgaande formaties staan.

Grafiek 3: aantal dagen kabinetsformatie



60 Zie tabel 3 in bijlage 1. Na de val van het interim-kabinet Balkenende II werd het kabinet Balkenende III gevormd zonder tussentijdse Tweede Kamerverkiezingen. Het uitschrijven van nieuwe verkiezingen was één van zijn belangrijkste taken.

1.3.4 Reikwijdte artikel 57, derde lid, van de Grondwet in de praktijk

In zijn voorlichting stelt de Raad van State vast dat noch de tekst van artikel 57, derde lid, Grondwet, noch de grondwetsgeschiedenis duidelijk uitsluitsel geeft ten aanzien van de reikwijdte van die bepaling. Enerzijds hebben de grondwetsherziening van 1983 en de recentere toepassingspraktijk laten zien dat een iets ruimere uitleg niet is uitgesloten, maar anderzijds moet de uitzondering van artikel 57, derde lid, ook niet te ruim worden uitgelegd en de bij de grondwetsherziening van 1983 bevestigde hoofdregel ook in de praktijk de hoofdregel blijven. Alles afwegend acht de Raad van State beide interpretaties van artikel 57, derde lid, Grondwet verdedigbaar.[61]

De situatie dat een Kamerlid demissionair bewindspersoon werd, is tot 2021 niet voorgekomen. Wel hebben zich in het verleden andere situaties voorgedaan die iets zeggen over de reikwijdte die het derde lid in de praktijk heeft. Zo is het in het meermaals voorgekomen dat een demissionair bewindspersoon die gekozen werd als lid van de Tweede Kamer gedurende de demissionaire periode binnen het kabinet van functie wisselde.[62]

1.4 Hoe verhoudt de huidige praktijk zich tot de argumenten die werden genoemd bij de totstandkoming van artikel 57, derde lid, van de Grondwet?

Dat het gelijktijdig uitvoeren van beide ambten een conflict van plichten oproept, wordt nog steeds onderschreven. Hoewel er niet voor is gekozen om in de Grondwet of lagere regelgeving regels op te nemen over de wijze waarop een dubbelfunctie wordt uitgevoerd, is hierover al geruime tijd – in ieder geval ruim voor de discussie uit 2021 – in het handboek voor bewindspersonen wel het volgende opgenomen:

> **"Gelijktijdige vervulling ambt bewindspersoon en Kamerlidmaatschap**
> Na de verkiezingen zijn demissionaire bewindspersonen die in de nieuwe Tweede Kamer zijn gekozen, tevens lid van de Kamer tot de datum van hun ontslagverlening dan wel hun benoeming in een nieuw kabinet (art.57 Grondwet). In deze periode dienen de bewindspersonen die tevens Kamerlid zijn terughoudendheid in acht te nemen in de Tweede Kamer. Tevens dienen zij de vertrouwelijkheid van de ministerraad en de eenheid van het kabinetsbeleid in acht te nemen. Tot slot is het goed gebruik dat bewindspersonen niet als Kamerleden het woord voeren in debatten of overleggen waar een medebewindspersoon het regeringsbeleid verdedigt."[63]

Ook uit de gesprekken die het adviescollege heeft gevoerd met personen die beide ambten gelijktijdig hebben vervuld, blijkt dat het merendeel van hen dit op momenten als conflicterend heeft ervaren, bijvoorbeeld wanneer men als Kamerlid (bijvoorbeeld via stemmingen) een standpunt innam over het beleid van het kabinet of over een collega-bewindspersoon. De geïnterviewden laten weten dat zij in de praktijk – op stemmingen na – weinig tot geen werk als Kamerlid verrichtten gedurende de periode dat zij dit ambt combineerden met het ambt van demissionair bewindspersoon. Dit beeld wordt bevestigd door het onderzoek dat de griffie

61 *Kamerstukken II* 2020/21, 35896, nr. 3, p. 11.

62 Idem, p. 10-11.

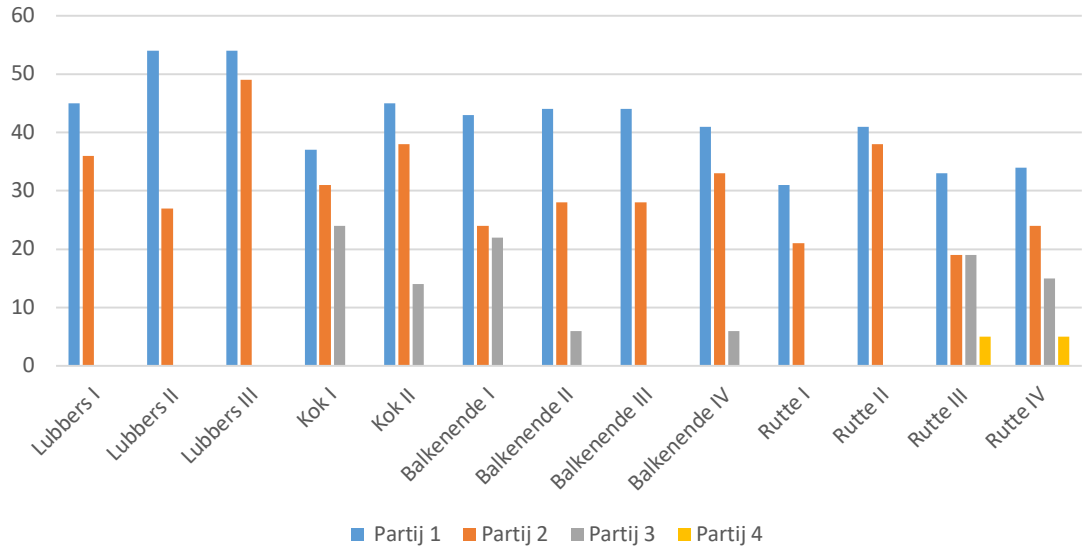
63 *Het blauwe boek, handboek voor bewindspersonen* (te vinden op rijksoverheid.nl), p. 14.

van de Tweede Kamer voor het adviescollege heeft gedaan om te achterhalen in hoeverre demissionaire bewindslieden die tevens als Kamerlid zijn gekozen hebben deelgenomen aan vergaderingen en stemmingen in de Tweede Kamer.[64]

Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de grondwetgever de incompatibiliteit tussen het ambt van bewindspersoon en het Kamerlidmaatschap zag als een dualistisch element binnen een stelsel waarin het monisme en dualisme elkaar in een zeker evenwicht houden. Tegelijkertijd is er in de praktijk veelal sprake van monistische elementen: bewindspersonen en Kamerleden uit dezelfde politieke partij committeren zich aan bepaalde afspraken – onder andere in het regeerakkoord – en handelen in beginsel in overeenstemming daarmee, of zij nu in het kabinet zitten of in de Kamer. Het is echter de vraag hoe dit zich verhoudt tot het dualistische element van de incompatibiliteit, te weten het uitgangspunt dat een dubbelfunctie onwenselijk is omdat Kamer en kabinet onafhankelijk van elkaar moeten handelen.

Een argument om de ambten van bewindspersoon en Kamerlid onverenigbaar te verklaren is dat deze qua werklast niet te combineren zijn. Dit argument is nog steeds actueel. Het is in dit verband goed om stil te staan bij enkele meer recente ontwikkelingen die relevant zijn voor de coalitievorming en de uitvoering van de dubbelfunctie. Bijvoorbeeld (i) dat er steeds meer fracties in de Tweede Kamer zitten, veelal bestaand uit een (zeer) beperkt aantal zetels, (ii) dat de grootste fracties relatief kleiner zijn en (iii) dat om tot een meerderheid te komen steeds vaker kleinere fracties nodig zijn. Deze ontwikkelingen zorgen ervoor dat politieke partijen met een kleinere fractie in de Tweede Kamer steeds vaker deel uitmaken van het kabinet (zie grafiek 4[65]).

Grafiek 4: samenstelling coalitie



Uit de praktijk blijkt dat in iedere demissionaire periode[66] gebruik wordt gemaakt van de uitzondering in artikel 57, derde lid, van de Grondwet. Dat dit gebeurt is logisch in het licht van de gedachte achter deze uitzondering; het wordt immers bezwaarlijk geacht als er geen continuïteit van bestuur is in de demissionaire periode. Wel valt op dat de duur van de periode van de kabinetsformatie, met name na de afgelopen paar verkiezingen, toeneemt. Afgaande op de keuze van de grondwetgever in 1983 om geen maximale termijn te stellen aan het uitoefenen van een dubbelfunctie, lijkt deze ontwikkeling goed aan te sluiten bij de initiële inschatting van de grondwetgever.

64 Deze analyse van de griffie van de Tweede Kamer is in het bezit van het adviescollege.

65 Zie tabel 4 in bijlage 1.

66 Als er in die periode Tweede Kamerverkiezingen plaatsvinden.

Ten aanzien van de vraag of er verschillen gelden tussen de situatie dat een demissionair bewindspersoon toegelaten wordt als Kamerlid en de situatie dat een Kamerlid wordt benoemd als demissionair bewindspersoon valt het volgende te zeggen. Uit de parlementaire geschiedenis bij de totstandkoming van artikel 57, derde lid, van de Grondwet komt het borgen van de continuïteit van het bestuur duidelijk naar voren als de rechtvaardiging op de inbreuk op de hoofdregel van onverenigbaarheid. Het openbaar belang is erbij gediend dat zittende bewindspersonen het ambt blijven vervullen, zodat er niet voor enkele maanden een nieuwe bewindspersoon hoeft te worden aangesteld en ingewerkt. Door zittende bewindspersonen tegemoet te komen met een uitzondering op de onverenigbaarheid, hoeven zij niet te kiezen tussen de ambten, waarmee de continuïteit van bestuur wordt gediend. In de omgekeerde situatie, wanneer een Kamerlid de keuze maakt om toe te treden tot een demissionair kabinet, is continuïteit van bestuur in wezen niet aan de orde. De continuïteit is dan immers al doorbroken met het ontslag van de te vervangen bewindspersoon.

Ten aanzien van het uitgangspunt dat de Kamer in demissionaire periodes in beginsel geen belangrijke politieke zaken doet, geldt dat sinds 1993 de lijn wordt gehanteerd dat juist het niet-voortzetten van een behandeling de uitzondering is.[67] Uit de aantallen controversieel verklaarde onderwerpen sinds 1993 blijkt dat inderdaad terughoudend wordt omgegaan met controversieel-verklaringen.[68] Een groot aantal thema's wordt te belangrijk en urgent geacht om stil te komen liggen. Hoewel het aantal controversieel-verklaringen niet alles zegt – het feit dat een onderwerp niet controversieel wordt verklaard betekent immers niet automatisch dat een Kamer er daadwerkelijk mee aan de slag gaat – is de conclusie gerechtvaardigd dat het door de grondwetgever in 1983 genoemde argument sindsdien door deze ontwikkeling in de politieke praktijk in kracht is afgenomen. De eerste rechtvaardiging geldt echter onverkort.

1.5 Welke rol speelt artikel 57, tweede en derde lid, van de Grondwet bij de formatieonderhandelingen?

Sinds 2012 geldt een nieuwe procedure voor de kabinetsformatie, die de regie niet meer bij de Koning, maar bij de Tweede Kamer legt. De coalitieonderhandelingen worden in de regel gevoerd door de fractievoorzitters uit de Tweede Kamer. In de praktijk is het meermaals voorgekomen dat een aantal bewindspersonen uit het demissionaire kabinet tevens lijsttrekker was. Tegelijkertijd werden zij gekozen als Kamerlid en fungeerden zij in die rol als fractievoorzitter. Na de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 gold dit bijvoorbeeld voor demissionair minister-president Rutte en de demissionaire ministers Kaag en Hoekstra, na de Tweede Kamerverkiezingen van 2023 voor de demissionaire ministers Jetten en Yeşilgöz. Zolang deze praktijk blijft bestaan, zou het zonder de optie van een dubbelfunctie in deze situatie dus niet mogelijk zijn geweest dat zij hun demissionaire ambt hadden voortgezet en tegelijkertijd vanuit de Tweede Kamer de coalitieonderhandelingen hadden gevoerd namens hun fracties.

Dat een wijziging in fractievoorzitters relevant kan zijn in de coalitieonderhandelingen bleek bijvoorbeeld in 1972. In de periode voorafgaand aan 1983, toen een dubbelfunctie maximaal drie maanden mogelijk was, voelde demissionair minister-president Biesheuvel van de ARP in 1972 zich genoodzaakt zijn Kamerzetel op te

67 *Kamerstukken II* 1992/93, 21 427, nr. 57, blz. 3

68 Zie tabel 5 in bijlage 1.

geven toen deze periode verstreek.[69] Hij werd als fractievoorzitter opgevolgd door Aantjes, die daarmee ook zijn rol in de onderhandelingen overnam. Aantjes had echter een andere coalitievoorkeur. Als gevolg van de wissel, wijzigde de politieke opstelling van de ARP tijdens de formatie.[70]

1.6 Verduidelijking of vernieuwing artikel 57, tweede en derde lid, van de Grondwet?

Het adviescollege overweegt als volgt.

- Hoewel er blijkens dit hoofdstuk in het verleden ook anders over is gedacht, is er volgens het adviescollege geen reden om de sinds 1938 onafgebroken in de Grondwet geregelde incompatibiliteit van het lidmaatschap van de Staten-Generaal met het ambt van bewindspersoon, thans geregeld in artikel 57, tweede lid, van de Grondwet, als hoofdregel ter discussie te stellen. De daarvoor aangevoerde argumenten – beschreven onder 1.2.5 – gelden nog onverminderd, waarbij het probleem van de werklast bij het combineren van beide functies in recente jaren eerder groter dan kleiner is geworden. Dat blijkt onder meer uit de gesprekken die het adviescollege heeft gevoerd met personen die beide ambten op grond van artikel 57, derde lid, van de Grondwet tijdelijk hebben gecombineerd. Daarin werd veelvuldig aangegeven dat alleen al de vereiste tijdsbesteding het onmogelijk zou maken om beide functies tegelijkertijd volwaardig te vervullen. Artikel 57, tweede lid, van de Grondwet behoeft volgens het adviescollege geen verduidelijking of vernieuwing.

- Ook de uitzondering die artikel 57, derde lid, van de Grondwet biedt op voornoemde hoofdregel, staat wat het adviescollege betreft niet ter discussie voor zover het de mogelijkheid betreft voor zittende bewindspersonen in een demissionair kabinet om daarna een Kamerzetel te aanvaarden en deze ambten gedurende de kabinetsformatie te combineren. Het belangrijkste argument hiervoor is de continuïteit van bestuur. Het is onwenselijk om in het parlement gekozen demissionair bewindspersonen te dwingen om één van beide ambten op te geven. Dit zou er in voorkomend geval toe kunnen leiden dat een groot deel van het demissionaire kabinet bij de installatie van de nieuwe Tweede Kamer tegelijkertijd vervangen moet worden, waarmee de continuïteit van bestuur in het geding zou komen. Alternatieve mogelijkheid bij die keuze is dat de betreffende bewindspersonen – wellicht met het oog op de continuïteit van bestuur – er dan voor zouden kiezen om hun zetel niet in te nemen. Vanuit democratisch perspectief is dat naar het oordeel van het adviescollege onwenselijk.

- Het adviescollege ziet geen aanleiding om aan artikel 57, derde lid, van de Grondwet een maximale termijn te verbinden, zoals voor 1983 het geval was. De gemiddeld steeds langere duur van kabinetsformaties kan om verschillende redenen als zorgelijk worden beoordeeld. Vanuit het perspectief van de taakopdracht van het adviescollege is het voornaamste gevolg dat de uitzondering op de hoofdregel van artikel 57,

69 Biesheuvel had ervoor kunnen kiezen zijn premierschap over te dragen aan vicepremier Roelof Nelissen (KVP), maar hij deed dat niet omdat, zo zei hij later, dat nog nooit eerder was gebeurd. En ook omdat het in zijn partij niet begrepen zou zijn. Als minister, en zeker als minister-president, was je toch dienaar van de kroon. Zo'n ambt kon je niet zomaar neerleggen. Zie: Wilfred Scholten, *Mooie Barend. Biografie van B.W. Biesheuvel 1920-2001* (Amsterdam 2012) p. 621.

70 C.C. van Baalen en A.C.M.W. van Kessel, *De kabinetsformatie in vijftig stappen*, Amsterdam: Boom 2012, p. 35.

tweede lid, van de Grondwet steeds langduriger wordt toegepast. Zo de grondwetgever iets zou willen doen om de duur van formaties te beperken, is wijziging van artikel 57 van de Grondwet naar het oordeel van het adviescollege niet het passende middel. Langer durende dubbelfuncties zijn (slechts) een bijverschijnsel bij het veel bredere thema van een lange formatieduur.

- Bij het beoordelen van de vraag of artikel 57, derde lid, van de Grondwet het mogelijk maakt dat een zittend Kamerlid met behoud van zijn zetel een benoeming aanvaardt tot minister of staatssecretaris in een demissionair kabinet, stelt het adviescollege de hoofdregel van de incompatibiliteit van beide ambten voorop. De achter deze hoofdregel gelegen belangen maken dat een uitzondering zo beperkt mogelijk dient te zijn. De continuïteit van bestuur rechtvaardigt een tijdelijke uitzondering voor demissionair bewindspersonen die in de Staten-Generaal worden gekozen. 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. Extra reden om de uitzondering op de hoofdregel van incompatibiliteit zoveel mogelijk te beperken, is het feit dat het argument dat tijdelijke verenigbaarheid niet bezwaarlijk is omdat de Kamer in demissionaire periodes in beginsel 'geen belangrijke politieke zaken' zal doen in de praktijk steeds minder opgaat.[71] Het adviescollege is van oordeel dat de uitzondering 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.

- Een andere vraag is of deze beperkte reikwijdte van de uitzondering voldoende helder tot uitdrukking komt in het huidige artikel 57, derde lid, van de Grondwet of dat hier een wijziging voor nodig is. Zoals eerder vermeld stelde de Raad van State in zijn voorlichting dat de grondwetgever zich over het aanvaarden van een benoeming in een demissionair kabinet met behoud van het Kamerlidmaatschap nooit expliciet heeft uitgesproken, maar "dat er onvoldoende grond bestaat om te concluderen dat in de gegeven omstandigheden de continuering van het Kamerlidmaatschap van de drie Kamerleden in strijd is met artikel 57, derde lid, Grondwet. Het is gelet op de aard van de materie – het Kamerlidmaatschap – primair aan de Tweede Kamer om desgewenst nader te besluiten."[72] De Tweede Kamer sprak zich met het aanvaarden van de motie-Leijten uit voor een strikte interpretatie van artikel 57, derde lid, van de Grondwet, in de 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."*[73] De minister president heeft daarover in het debat op 8 september 2021 het volgende gezegd:

> *"Ik ben het er niet mee eens dat het onwenselijk is. Ik stel alleen vast dat we politiek met elkaar zeggen: we vinden dit niet verstandig. Ik heb daarmee te maken. Ik houd staande dat het wel degelijk mogelijk is om vanuit de Kamer mensen in een demissionair kabinet te benoemen. Je moet ook vaststellen dat de Raad van State een aantal belangrijke overwegingen geeft waarom dat grondwettelijk wel of niet kan – uiteindelijk wel kan – maar ook wat daar voor kritiek op te leveren is.*

71 De lijst van controversiële onderwerpen zoals vastgesteld door de Tweede Kamer op 12 september 2023 was bijvoorbeeld zeer beperkt, zie *Kamerstukken II* 2022/23, 36408, nr. 16.

72 *Kamerstukken II* 2020/21, 35896, nr. 3, p. 11.

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

Bij mij is het denken daarover verschoven vanaf het uitkomen van het advies van de Raad van State en de conclusie van de staatssecretarissen die zeiden: op grond daarvan willen wij geen onderdeel zijn van het debat, dus wij trekken ons terug zodat de discussie zuiver gevoerd kan worden. En dat is hoe het werkt met de Grondwet. Het is niet altijd zwart-wit. Het gaat erom dat je met elkaar dit soort gesprekken hebt. Ik denk dat we hier vandaag met elkaar een gezamenlijke politieke conclusie uit trekken die ik verstandig vind, namelijk: dat moeten we dan niet meer doen. Maar het ligt niet zo zwart-wit dat dat wel of niet kon."[74]

Uit de gang van zaken rond de zomer van 2021 blijkt dat de opvattingen van belangrijke constitutionele actoren als de Tweede Kamer, de Raad van State en het kabinet over de interpretatie van artikel 57, derde lid, van de Grondwet niet volledig congruent zijn. Het adviescollege acht het raadzaam om artikel 57, derde lid, van de Grondwet zo te wijzigen dat buiten twijfel komt te staan dat het niet mogelijk is om als Kamerlid een benoeming in een demissionair kabinet te aanvaarden met behoud van het Kamerlidmaatschap en geeft de grondwetgever daartoe de volgende formulering ter overweging.

3. Niettemin kan een minister of staatssecretaris[75] *die zijn ambt ter beschikking heeft gesteld en vervolgens lid wordt van Staten-Generaal, beide ambten verenigen, zolang hij een ter beschikking gesteld ambt van minister of staatssecretaris vervult.*

Deze formulering 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.

Met de herformulering van de laatste bijzin wordt daarnaast 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 Raad van State in zijn voorlichting terecht opmerkt[76] – 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.[77] 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. Het adviescollege adviseert van de gelegenheid van wijziging van deze bepaling gebruik te maken 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.

74 *Handelingen II* 2020/21, nr. 103, item 7, p. 24.

75 Op deze plaats staat in het huidige artikel 57, derde lid, van de Grondwet een komma, die volgens het adviescollege dient te worden geschrapt. De daarop volgende zinsnede betreft immers een beperkende bijzin.

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

77 Dit geldt niet wanneer iemand wisselt tussen twee ministerposten. Dan wordt hij niet ontslagen, maar bij KB belast met een ander takenpakket.

Hoofdstuk 2. Werkwijze inzake de benoeming en het ontslag van bewindspersonen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de werkwijze inzake de benoeming en het ontslag van bewindspersonen, in het bijzonder rond het aantreden van een nieuw kabinet. Eerst wordt ingegaan op de (grond)wet- en regelgeving hierover (paragraaf 2.1). Daarna wordt beschreven hoe, mede op basis van deze bepalingen, de praktijk inzake het ontslag van bewindspersonen eruitziet (paragraaf 2.2). Tot slot wordt ingegaan op de specifieke situatie van de benoeming van een bewindspersoon in een demissionair kabinet (paragraaf 2.3).

In dit hoofdstuk beveelt het adviescollege het kabinet aan in zijn communicatie in en rond de voordracht voor de benoeming van een bewindspersoon in een demissionair kabinet duidelijkheid te scheppen over het feit dat deze bewindspersoon wordt geacht net als de overige leden van het kabinet zijn ambt ter beschikking te hebben gesteld.

2.1 Wat regelt de (grond)wet- en regelgeving over de werkwijze inzake de benoeming en het ontslag van bewindspersonen?

Artikel 43 van de Grondwet bepaalt dat de minister-president en de overige ministers bij koninklijk besluit worden benoemd en ontslagen. Op grond van artikel 46, eerste lid, van de Grondwet kunnen ook staatssecretarissen bij koninklijk besluit worden benoemd en ontslagen. Artikel 47 van de Grondwet regelt dat ieder koninklijk besluit een contraseign vereist van een minister of staatssecretaris. Op grond van artikel 48 van de Grondwet wordt het contraseign bij een besluit tot benoeming of ontslag van een minister of staatssecretaris geplaatst door de minister-president. Die contrasigneert ook zijn eigen benoemingsbesluit.

> *Artikel 43 Grondwet*
> *De minister-president en de overige ministers worden bij koninklijk besluit benoemd en ontslagen.*

> *Artikel 46, eerste lid, Grondwet*
> *1. Bij koninklijk besluit kunnen staatssecretarissen worden benoemd en ontslagen.*

> *Artikel 48 Grondwet*
> *Het koninklijk besluit waarbij de minister-president wordt benoemd, wordt mede door hem ondertekend. De koninklijke besluiten waarbij de overige ministers en de staatssecretarissen worden benoemd of ontslagen, worden mede door de minister-president ondertekend.*

Artikel 4, eerste lid en tweede lid, onderdeel k, Reglement van Orde voor de ministerraad

1. De raad beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid en bevordert de eenheid van dat beleid.

2. Te dien einde beraadslaagt en besluit de raad onder meer over:

(...)

k. voordrachten van de minister-president voor koninklijke besluiten tot benoeming en ontslag van ministers en staatssecretarissen;

2.2 Hoe ziet de huidige praktijk inzake de benoeming en het ontslag van bewindspersonen eruit?

Op basis van een terugblik op de meest recente kabinetsperiodes ontstaat het volgende beeld over de praktische werkwijze rond de benoeming en het ontslag van bewindspersonen, in het bijzonder bij de formatie van een nieuw kabinet. Als een kabinet zijn termijn volmaakt, biedt de minister-president, daartoe gemachtigd door de ministerraad, de dag voor de Tweede Kamerverkiezingen de Koning het ontslag aan van alle ministers en staatssecretarissen.[78] In andere gevallen biedt de minister-president, daartoe gemachtigd door de ministerraad, het ontslag van de ministers en staatssecretarissen al eerder aan, nadat het kabinet is 'gevallen'.[79] De ministers en staatssecretarissen die het betreft worden in de ontslagaanvraag niet afzonderlijk genoemd, maar worden aangeduid als 'alle ministers en staatssecretarissen'.[80] In beide situaties neemt de Koning hierover nog geen besluit, maar neemt hij de ontslagaanvraag in overweging. Hierbij verzoekt hij de minister-president, ministers en staatssecretarissen al datgene te blijven verrichten, wat zij in het belang van het Koninkrijk noodzakelijk achten. Het kabinet is vanaf dat moment demissionair.

Pas als na de Tweede Kamerverkiezingen een nieuw kabinet is geformeerd, besluit de Koning over het ontslag.[81] Hij besluit eerst over het aangeboden ontslag van de minister-president en – indien het ontslag wordt verleend – over de benoeming van de nieuwe minister-president.[82] Op grond van artikel 48 van de Grondwet medeondertekent de nieuwe minister-president zijn eigen benoemingsbesluit, alsmede het ontslagbesluit van de vertrekkende minister-president.[83] Wanneer dezelfde persoon minister-president wordt in het nieuwe kabinet, besluit de Koning om hem geen ontslag te verlenen en hem te blijven belasten met de leiding van het ministerie van Algemene Zaken. Ook dit besluit wordt door hemzelf medeondertekend.[84]

78 Meest recent op 14 maart 2017, toen de minister-president het ontslag aanbood van alle ministers en staatssecretarissen van het kabinet Rutte II.

79 Meest recent op 7 juli 2023, toen de minister-president het ontslag aanbood van alle ministers en staatssecretarissen van het kabinet Rutte IV.

80 Zie bijvoorbeeld de ontslagbrieven van Rutte III d.d. 15 januari 2021 en Rutte IV d.d. 7 juli 2023.

81 Er kan gedurende de demissionaire periode wel aanleiding zijn voor een individuele bewindspersoon om te verzoeken hem toch met onmiddellijke ingang ontslag te verlenen, bijvoorbeeld omdat hij een andere functie aanvaardt of naar aanleiding van een specifiek op hem gerichte motie van wantrouwen.

82 *Kamerstukken II* 2021/22, 35788, nr. 106.

83 Zie bijvoorbeeld het koninklijk besluit d.d. 14 oktober 2010 waarin ontslag wordt verleend aan Balkenende en Rutte wordt benoemd als minister-president; *Stcrt.* 2010, 16521.

84 Zie bijvoorbeeld het koninklijk besluit d.d. 17 januari 2022; *Stcrt.* 2022, 1323.

Hierna volgt een besluit tot het verlenen van ontslag aan alle ministers en staatssecretarissen, met uitzondering van de ministers die deel zullen gaan uitmaken van het nieuwe kabinet. Daarna volgt op voordracht van de nieuwe minister-president een koninklijk besluit dat ertoe strekt geen ontslag te verlenen aan deze ministers en hen te belasten met de leiding van een nieuw departement dan wel een nieuwe portefeuille, en daarnaast nieuwe ministers te benoemen. Tot slot worden – wederom op voordracht van de nieuwe minister-president – bij koninklijk besluit de staatssecretarissen benoemd. In tegenstelling tot de praktijk bij ministers wordt aan staatssecretarissen in alle gevallen ontslag verleend, ook als zij terugkeren in een nieuw kabinet. Voor hen geldt dat zij, nadat de ministers zijn benoemd, worden benoemd met een koninklijk besluit dat naast de Koning en de minister-president tevens wordt ondertekend door de minister die aan het hoofd staat van het betreffende ministerie.

In de hierboven beschreven praktijk valt op dat voor een deel van de koninklijke besluiten inzake ontslag en benoeming wel een voordracht wordt gedaan en voor een deel niet. Zo wordt rond het aantreden van een nieuw kabinet in de besluiten tot ontslag van de minister-president en van de overige ministers en de staatssecretarissen geen melding gemaakt van een voordracht door de minister-president, noch een andere bewindspersoon. Bij het ontslag van een enkele minister of staatssecretaris gedurende de kabinetsperiode wordt er wél een voordracht gedaan door de minister-president, en wordt daar ook melding van gemaakt in het koninklijk besluit. Het aanbieden van ontslag aan de Koning moet dan ook worden onderscheiden van de voordracht voor het koninklijk besluit dat hierop volgt.[85]

In aanloop naar de Grondwetsherziening van 1983 wees de regering een suggestie van de leden van de PvdA-fractie in de Tweede Kamer om in de Grondwet te bepalen dat alle koninklijke besluiten tot stand komen op voordracht van een minister of staatssecretaris nog af als *"overbodig aangezien het bij de huidige staatsrechtelijke verhoudingen vanzelfsprekend tot de taak van de minister behoort voordrachten voor koninklijke besluiten te doen. Reeds vele jaren wordt dan ook boven koninklijke besluiten vermeld op voordracht van welke bewindsman zij zijn vastgesteld."*[86] De hiervoor omschreven praktijk rond het ontslag van bewindspersonen en indien van toepassing de benoeming van een nieuwe minister-president zonder voordracht wijkt af van het constitutionele uitgangspunt dat aan koninklijke besluiten een voordracht door een bewindspersoon voorafgaat. In plaats van een voordracht worden deze koninklijke besluiten genomen naar aanleiding van een aanbiedingsbrief die wordt ondertekend door de aantredend minister-president. Deze aanbiedingsbrief vervult feitelijk de rol van een voordracht, maar kan dat formeel niet zijn omdat de nieuwe minister-president daar voorafgaand aan zijn benoeming niet toe bevoegd is en een voordracht na benoeming niet meer aan de orde kan zijn.[87] Het kan ook niet zo zijn dat de oude minister-president hiervoor – of voor het ontslag van ministers en staatssecretarissen van het aftredende kabinet – de voordracht verricht, omdat hij hiermee een oneigenlijke rol zou krijgen in het formatieproces. In de uiterste consequentie zou de oude minister-president, wanneer hij de bevoegdheid tot voordracht zou hebben, immers kunnen weigeren om deze te verrichten, en daarmee de vorming van een nieuw kabinet kunnen blokkeren.

85 Tussentijdse ontslagbesluiten maken dan ook vaak melding van zowel een ontslagaanvraag als een voordracht: "Op de voordracht van Onze Minister-President, Minister van Algemene Zaken d.d. [datum]; Gezien de ontslagaanvraag van [naam bewindspersoon] als minister [van/voor X] van [datum]."

86 *Kamerstukken II* 1980-1981, 16035, nr. 8, p. 2.

87 In geval de oude minister-president ook in het nieuwe kabinet minister-president blijft, is een voordracht in theorie wel denkbaar. Ook dan handelt hij echter niet zozeer als zittend minister-president, maar als beoogd minister-president in het nieuwe kabinet en kan om die reden een aanbiedingsbrief als passender worden gezien dan een voordracht.

Op grond van artikel 4, tweede lid, onderdeel k, Reglement van Orde voor de ministerraad beraadslaagt de ministerraad over voordrachten van de minister-president voor koninklijke besluiten tot benoeming en ontslag van ministers en staatssecretarissen. Als aan koninklijke besluiten tot benoeming of ontslag een voordracht voorafgaat, zou hierover op grond van het Reglement van Orde dus moeten worden beraadslaagd. Dit roept de vraag op hoe dit zich verhoudt tot de hierboven beschreven praktijk, waaruit blijkt dat voordracht voor het niet verlenen van ontslag aan ministers die ook in het nieuwe kabinet minister worden en het benoemen van nieuwe ministers wordt gedaan op een moment dat er in feite geen ministerraad is; aan (het merendeel van) de ministers is immers net ontslag verleend. Daarbij zou beraadslaging van de oude ministerraad over deze voordrachten hem in een oneigenlijke positie brengen ten aanzien van het nieuwe kabinet. Aan voornoemde bepaling in het Reglement van Orde voor de ministerraad wordt in de praktijk invulling gegeven bij de vorming van een nieuw kabinet door alle relevante stukken, waaronder de benoemingsbesluiten en portefeuilleverdeling, te agenderen in het constituerend beraad. Het constituerend beraad is materieel de aankomende ministerraad, maar de aankomend ministers zijn nog niet beëdigd en dus nog niet in functie.

Tabel 1: overzicht ontslag- en benoemingsbesluiten rond formatie[88]

Inhoud KB	Voordracht	Contraseign
Ontslag minister-president & benoeming nieuwe minister-president Of Niet verlenen ontslag minister-president	Geen, wel aanbiedings-brief aantredend minister-president	Aantredend minister-president
Ontslag van ministers en staatssecretarissen	Geen, wel aanbiedings-brief aantredend minister-president	Aantredend minister-president
Niet verlenen ontslag aan ministers die ook in het nieuwe kabinet minister worden & benoeming nieuwe ministers en viceminister-president(en)	Aantredend minister-president	Aantredend minister-president
Benoeming staatssecretarissen (apart KB voor iedere benoeming)	Aantredend minister-president	Aantredend minister-president & minister van het departement waar de staatssecretar-is wordt benoemd

2.3 Benoeming nieuwe bewindspersoon binnen een demissionair kabinet

Het koninklijk besluit tot benoeming van een minister of staatssecretaris in een demissionair kabinet maakt van die omstandigheid geen melding.[89] Ook wordt van deze bewindspersoon niet apart het ontslag aangeboden aan de Koning. De Raad van State stelt dat dit niet nodig is, omdat het eerder voor het gehele kabinet aangeboden ontslag óók moet worden geacht betrekking te hebben op later aangetreden bewindspersonen.

88 Op basis van aantreden kabinet Rutte IV.

89 Zie bijvoorbeeld *Stcrt.* 2023, 23790.

"Het gevolg van hun benoeming kan logischerwijs niet zijn dat zij niet delen in de demissionaire status van het kabinet waarin zij zijn benoemd. In dat geval immers zou het kabinet bestaan uit twee soorten bewindslieden: zij die wel en zij die niet hun ambt ter beschikking hebben gesteld. Dat is staatsrechtelijk niet aanvaardbaar en is tot nog toe ook nooit het uitgangspunt geweest. In dat licht bezien moet ervan worden uitgegaan dat bewindslieden die in een al demissionair kabinet worden benoemd zich hebben geconformeerd aan het eerdere besluit van de ministerraad om ontslag te vragen en dientengevolge tegelijkertijd met hun benoeming geacht worden net als de andere bewindslieden hun ambt ter beschikking te hebben gesteld."[90]

Het adviescollege onderschrijft deze redenering van de Afdeling advisering van de Raad van State. De benoeming van een bewindspersoon in een demissionair kabinet vindt plaats in een ter beschikking gesteld ambt. Om ieder misverstand over de demissionaire status van de betreffende categorie bewindspersonen te voorkomen beveelt het adviescollege aan om er in en rond de voordracht voor de benoeming van een bewindspersoon in een demissionair kabinet expliciet op te wijzen dat hij wordt geacht net als de overige leden van het kabinet zijn ambt ter beschikking te hebben gesteld. Dit kan bijvoorbeeld door dit op te nemen in de voordracht en in de communicatie rond de benoeming richting het parlement en de samenleving.

90 *Kamerstukken II* 2020-2021, 35896, nr. 3, p. 9.

Hoofdstuk 3. Werkwijze beëindiging van het Kamerlidmaatschap bij onverenigbare functies

Dit hoofdstuk ziet op de procedure rondom het beëindigen van het Kamerlidmaatschap indien sprake is van onverenigbare functies. De procedure hiervoor is uitgewerkt in de Kieswet en ook zijn hierover bepalingen opgenomen in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal en het Reglement van Orde van de Eerste Kamer der Staten-Generaal (hierna: de reglementen van orde). In de praktijk is echter gebleken dat deze regels enkele onduidelijkheden bevatten, waardoor het proces niet in alle gevallen volledig rondloopt. Om te komen tot aanbevelingen voor de gewenste vernieuwing dan wel verduidelijking van de procedure worden de volgende deelonderwerpen behandeld. Hieronder wordt eerst uiteengezet wat er voor de Tweede en de Eerste Kamer is geregeld in de Kieswet en de reglementen van orde (paragraaf 3.1). Vervolgens wordt gekeken hoe dit uitwerkt in de praktijk, waar nu precies de onduidelijkheid in zit en wat aandachtspunten hierbij zijn (paragraaf 3.2) en volgen op basis hiervan enkele aanbevelingen (paragraaf 3.3).

In dit hoofdstuk beveelt het adviescollege aan de in artikel X 3 van de Kieswet geregelde procedure omtrent beëindiging van het Kamerlidmaatschap te vereenvoudigen. Voorts stelt het adviescollege wijzigingen voor van artikel X 1, eerste lid, van de Kieswet en artikel 2.2, eerste lid, van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

3.1 Welke procedure geldt bij met het Kamerlidmaatschap onverenigbare functies?

3.1.1 Kieswet

Artikel 57, tweede lid, van de Grondwet bevat de hoofdregel dat het ambt van bewindspersoon onverenigbaar is met dat van Kamerlid, maar zegt niets over hoe het in zijn werk gaat wanneer iemand een onverenigbare functie aangaat. Dit is nader uitgewerkt in de artikelen X 1 en X 3 van de Kieswet.

Artikel X 1

1. *Zodra onherroepelijk is komen vast te staan dat een lid van een vertegenwoordigend orgaan een van de vereisten voor het lidmaatschap niet bezit of dat hij een met het lidmaatschap onverenigbare betrekking vervult, houdt hij op lid te zijn.*
2. *De voorzitter van het vertegenwoordigend orgaan geeft hiervan onverwijld kennis aan de voorzitter van het centraal stembureau.*
3. *Een overeenkomstige kennisgeving vindt plaats, indien door het overlijden van een lid een plaats in het vertegenwoordigend orgaan is opengevallen.*

Artikel X 3

1. *Wanneer een lid van de Tweede of van de Eerste Kamer wordt benoemd in een ambt als bedoeld in artikel 57, tweede lid, van de Grondwet, houdt zijn lidmaatschap van de Kamer van rechtswege op.*
2. *Wanneer een lid van de Tweede of van de Eerste Kamer komt te verkeren in een van de gevallen, genoemd in het eerste lid van artikel X 1, anders dan op grond van het voorgaande lid, geeft hij hiervan kennis aan de kamer, met vermelding van de reden.*
3. *Indien de kennisgeving niet is gedaan en de voorzitter van de kamer van oordeel is, dat een lid van de kamer verkeert in een van de gevallen, genoemd in het eerste lid van artikel X 1, waarschuwt hij de belanghebbende schriftelijk.*
4. *Het staat deze vrij de zaak uiterlijk op de achtste dag na de dagtekening van de in het derde lid bedoelde waarschuwing aan het oordeel van de kamer te onderwerpen.*

Artikel X 1, eerste lid, van de Kieswet bepaalt dat een lid van een vertegenwoordigend orgaan ophoudt lid te zijn van dat orgaan zodra onherroepelijk vast is komen te staan dat hij een van de vereisten voor het lidmaatschap niet bezit of een met het lidmaatschap onverenigbare functie vervult. Een belangrijk aspect van deze bepaling is de voorwaarde *dat* dit onherroepelijk vast is komen te staan. De vervolgvraag is *wanneer* dit onherroepelijk vaststaat. Hierop wordt hieronder ingegaan. Gelet op de taakomschrijving van het adviescollege wordt in het vervolg van deze paragraaf enkel ingegaan op het aspect 'dat hij een met het lidmaatschap onverenigbare betrekking vervult', en wordt het aspect dat een lid 'een van de vereisten voor het lidmaatschap niet bezit' buiten beschouwing gelaten.

De bijzondere bepalingen inzake beëindiging van het lidmaatschap voor leden van de Tweede en van de Eerste Kamer staan in artikel X 3 van de Kieswet. De route om te komen tot het oordeel dat de onverenigbaarheid onherroepelijk vaststaat – en het lid dus ophoudt lid te zijn – is neergelegd in het huidige artikel X 3, tweede tot en met het vierde lid, van de Kieswet. Deze artikelleden beschrijven de procedure om vast te stellen of een Kamerlid een van de vereisten voor het lidmaatschap niet bezit of dat hij een met het lidmaatschap onverenigbare betrekking vervult *anders dan op grond van het eerste lid*: de benoeming in een ambt als bedoeld in artikel 57, tweede lid, van de Grondwet. De procedure in artikel X 3, tweede tot en met vierde lid, van de Kieswet wordt ook wel aangeduid als de geschillenprocedure, bedoeld voor situaties waarin redelijkerwijs betwist kan worden of er sprake is van onverenigbare functies. Via deze procedure komt onherroepelijk vast te staan of er sprake is van onverenigbaarheid. Blijkens de toelichting bij dit artikel is de hoofdregel "*dat het betrokken lid dat in die situatie komt te verkeren, zelf ontslag indient. Doet hij dat niet, dan zendt de voorzitter van de Kamer het lid een schriftelijke waarschuwing. Desgewenst kan het Kamerlid de kwestie uiterlijk op de achtste dag na de waarschuwing aan het oordeel van de Kamer onderwerpen. Het lidmaatschap eindigt daarom niet van rechtswege, maar na een procedure van hoor en wederhoor.*".[91] Het initiatief ligt in eerste instantie dus bij het Kamerlid zelf (tweede lid). Indien een lid zelf geen ontslag indient, is het aan de voorzitter om te beoordelen of er sprake is van een onverenigbaarheid, en om het betreffende lid in dat geval daarop te wijzen (derde lid). Het lid heeft vervolgens gedurende acht dagen de mogelijkheid om het oordeel van de Kamer te vragen over de kwestie, indien hij het oneens is met de waarschuwing van de voorzitter (vierde lid). Het Kamerlidmaatschap eindigt dus niet van rechtswege, maar na een procedure waarin alle partijen hun mening hebben kunnen geven. Na afloop van deze procedure staat onherroepelijk vast of er sprake is van een onverenigbaarheid, waarmee wordt voldaan aan het criterium in artikel X 1, eerste lid, van de Kieswet. Het lid houdt dan op lid te zijn. De overige Kamerleden kunnen in dit proces enkel desgevraagd hun oordeel geven en een kwestie niet op eigen initiatief aankaarten.

91 *Kamerstukken II* 2006/07, 31115, nr. 3, p. 6.

Naast de beschreven geschillenprocedure ontstond ten aanzien van Kamerleden die werden benoemd in het kabinet de praktijk dat zij dit niet zelf aan de Kamer te kennen gaven, maar werd volstaan met een constatering door de voorzitter van de Tweede Kamer dat hun Kamerlidmaatschap van rechtswege eindigt. In deze situaties volgde geen hoor en wederhoor en ook was er geen handelen van het betrokken lid vereist. Om de Kieswet in overeenstemming te brengen met deze praktijk is in 2008 het huidige artikel X 3, eerste lid, van de Kieswet toegevoegd, dat een tweede route bevat waarop het Kamerlidmaatschap wordt beëindigd.[92] Dit artikellid bepaalt dat het Kamerlidmaatschap van rechtswege ophoudt wanneer een lid wordt benoemd in één van de ambten genoemd in artikel 57, tweede lid, van de Grondwet, waaronder dus de ambten van minister en staatssecretaris. De gedachte was dat het in deze situatie zo evident is dat er sprake is van onverenigbaarheid dat het doorlopen van een procedure niet nodig is. Blijkens de toelichting bij deze wetswijziging dacht de wetgever met artikel X 3, eerste lid, van de Kieswet de grondwettelijke incompatibiliteiten volledig te ondervangen door te stellen dat de procedure van hoor en wederhoor van toepassing blijft voor "*overige onverenigbare betrekkingen, genoemd in de Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement*".[93]

De procedures voor het beëindigen van het lidmaatschap op grond van de artikelen X 1 en X 3 van de Kieswet laten onverlet dat een lid van een vertegenwoordigend orgaan te allen tijde zelf ontslag kan nemen. Dit is geregeld in artikel X 2 van de Kieswet.

Artikel X 2

1. *Een lid van een vertegenwoordigend orgaan, tot wiens toelating is besloten, kan te allen tijde zijn ontslag nemen. Ontslagneming met terugwerkende kracht is niet mogelijk.*
2. *Hij bericht dit schriftelijk aan de voorzitter van het vertegenwoordigend orgaan. Deze geeft hiervan onverwijld kennis aan de voorzitter van het centraal stembureau.*
3. *Op een ingediend ontslag kan niet worden teruggekomen.*

Op het moment dat een zetel vrij komt – of dit nu is vanwege ontslag door het lid zelf, het doorlopen van de geschillenprocedure of het vervallen van het lidmaatschap van rechtswege – begint op grond van Hoofdstuk W van de Kieswet automatisch het proces te lopen waarmee wordt voorzien in de opvolging in de opengevallen plaats.

De geschillenprocedure op basis waarvan een lid ophoudt lid te zijn van een vertegenwoordigend orgaan zodra onherroepelijk vast is komen te staan dat hij een onverenigbare betrekking vervult, geldt ook op decentraal niveau.[94] Een procedure waarbij het lidmaatschap van rechtswege vervalt, bestaat niet op decentraal niveau. De kennisgeving van een lid en de waarschuwing van de voorzitter mogen dus zien op alle situaties waarin sprake is van (vermeende) onverenigbaarheid.

92 *Stb.* 2008, 405 en 481.

93 *Kamerstukken II* 2006/07, 31115, nr. 3, p. 6.

94 Dit staat beschreven in de artikelen X 4, X 4a, X 5 van de Kieswet voor provinciale staten, algemene besturen van waterschappen en gemeenteraden. Op grond van de artikelen Xa 1, Ya 13 en Ya 22 zijn deze bepalingen ook van toepassing op respectievelijk het kiescollege voor niet-ingezetenen, de eilandsraden en de kiescolleges in Caribisch Nederland.

3.1.2 Reglementen van orde

In beide reglementen van orde zijn bepalingen opgenomen over het einde van het lidmaatschap in verband met het vervullen van een onverenigbare functie.

Artikel 2.2. van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

1. *De Voorzitter waarschuwt een lid schriftelijk, indien hij van oordeel is dat dit lid een van de vereisten voor het lidmaatschap niet meer bezit of een met het lidmaatschap onverenigbare betrekking vervult, en het lid de Kamer daarvan kennis had moeten geven.*
2. *Het lid kan de zaak binnen acht dagen na de waarschuwing aan het oordeel van de Kamer onderwerpen.*
3. *De Kamer oordeelt slechts over de zaak, nadat daarover verslag is uitgebracht door een daartoe in te stellen tijdelijke commissie.*
4. *De tijdelijke commissie hoort het lid, indien dat de wens daartoe te kennen geeft.*

Artikel 5 van het Reglement van Orde van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

1. *Een lid dat een van de vereisten voor het lidmaatschap van de Kamer niet meer bezit of een met het lidmaatschap onverenigbare betrekking vervult, geeft hiervan conform de Kieswet kennis aan de Kamer.*
2. *Indien de kennisgeving als bedoeld in het eerste lid niet is gedaan en de Voorzitter van oordeel is dat het betrokken lid een van de vereisten voor het lidmaatschap van de Kamer niet meer bezit of een met het lidmaatschap onverenigbare betrekking vervult, waarschuwt hij dit lid schriftelijk.*
3. *Het lid dat door de Voorzitter is gewaarschuwd, kan daarover binnen acht dagen het oordeel van de Kamer vragen.*
4. *De Kamer stelt in het in het vorige lid bedoelde geval uit haar midden een commissie van onderzoek in en spreekt geen oordeel uit voordat deze commissie verslag heeft uitgebracht. Het betrokken lid wordt door de commissie gehoord, tenzij hij aangeeft daar geen behoefte aan te hebben.*

Artikel 2.2 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal bevat enkele nadere regels over de waarschuwing door de voorzitter en het onderwerpen van de kwestie aan het oordeel van de Kamer, als bedoeld in artikel X 3, derde en vierde lid, van de Kieswet. Het eerste lid van dit artikel komt qua formulering overeen met artikel X 3, derde lid, van de Kieswet, en bepaalt dat de voorzitter een Kamerlid schriftelijk waarschuwt indien hij meent dat hij een met het lidmaatschap onverenigbare functie vervult, en het lid de Kamer hiervan kennis had moeten geven. Hetzelfde geldt voor het tweede lid, dat inhoudelijk overeenkomt met artikel X 3, vierde lid, van de Kieswet, waarin staat dat het lid acht dagen heeft om de waarschuwing aan het oordeel van de Kamer te onderwerpen. Het derde en vierde lid van artikel 2.2 bevatten aanvullende bepalingen: de Kamer kan slechts over de kwestie oordelen indien hierover verslag is uitgebracht door een hiervoor ingestelde commissie en het lid heeft het recht gehoord te worden door deze commissie. Gelet op de inhoudelijke bepalingen over hoor en wederhoor in dit artikel, in lijn met artikel X 3, tweede tot en met vierde lid, van de Kieswet, betreft de bepaling een nadere invulling van de geschillenprocedure uit de Kieswet, en ziet zij niet op de route dat het lidmaatschap in bepaalde situaties van rechtswege wordt beëindigd.

Artikel 5 van het Reglement van Orde van de Eerste Kamer der Staten-Generaal bevat ook enkele bepalingen over het einde van het lidmaatschap, die een nadere invulling geven aan de geschillenprocedure. Een lid dat een met het lidmaatschap onverenigbare betrekking vervult, dient hiervan kennis te geven aan de Kamer. Indien dat niet gebeurt, waarschuwt de voorzitter het betreffende lid schriftelijk. Het lid kan over die waarschuwing binnen acht dagen het oordeel van de Kamer vragen. Net als bij de Tweede Kamer geldt dat de Eerste Kamer pas een oordeel uitspreekt als een hiertoe benoemde commissie verslag heeft uitgebracht, en het lid heeft het recht om gehoord te worden door de commissie.

3.2 Uitwerking huidige procedure in de praktijk en aandachtspunten

3.2.1 Kieswet

De beoogde werking van artikel X 3, eerste lid, van de Kieswet is op zichzelf genomen helder, maar in 2021 ontstond onduidelijkheid over de vraag hoe dit artikel zich verhoudt tot artikel 57, derde lid, van de Grondwet. De vraag rees of artikel X 3, eerste lid, van de Kieswet enkel ziet op het ambt van minister en staatssecretaris in de missionaire periode of ook in de demissionaire periode. Vast staat dat het in ieder geval betrekking heeft op het Kamerlid dat toetreedt tot een missionair kabinet. Een dergelijke casus vormde namelijk de directe aanleiding om deze bepaling toe te voegen.[95] De strekking van hetgeen dit artikellid beoogde te regelen was blijkens de toelichting beperkt, namelijk verduidelijken dat het Kamerlidmaatschap van rechtswege vervalt bij de toetreding tot een missionair kabinet. In de toelichting wordt niet ingegaan op artikel 57, derde lid, van de Grondwet, en het toetreden van een Kamerlid tot een demissionair kabinet. Hieruit kan dus niet zonder meer volgen dat artikel X 3, eerste lid, van de Kieswet tevens ziet op deze situatie. In 2021 is de bepaling dan ook niet op deze manier uitgelegd, en is het Kamerlidmaatschap van de demissionaire staatsecretarissen niet van rechtswege vervallen. Tegelijkertijd spreekt artikel X 3, eerste lid, van de Kieswet van "*een ambt als bedoeld in artikel 57, tweede lid, van de Grondwet*". En feitelijk gezien is een demissionair ambt nog steeds een ambt als bedoeld in dat artikellid. Op basis van de letterlijke formulering valt de benoeming in een demissionair ambt hier dus wel onder. Dit lijkt ook aan te sluiten op de toelichting bij artikel X 3, eerste lid, van de Kieswet, waaruit opgemaakt kan worden dat de geschillenprocedure uitsluitend van toepassing blijft voor de incompatibiliteiten op grond van de Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement.

95 In 2002 trad Kamerlid Bijlhout toe tot een missionair kabinet, en nam enkele uren daarna weer ontslag. Zij stelde zich op het standpunt dat het Kamerlidmaatschap niet was beëindigd, aangezien de geschillenprocedure uit het huidige artikel X 3, tweede tot en met vierde lid, van de Kieswet nog niet was doorlopen en dus de onverenigbaarheid van functies nog niet "onherroepelijk" was komen vast te staan als bedoeld in artikel X 1, eerste lid, van de Kieswet. Om te verduidelijken dat in dergelijke evidente gevallen van grondwettelijke onverenigbaarheid de geschillenprocedure niet doorlopen kan worden, maar het Kamerlidmaatschap van rechtswege eindigt, is toen het huidige artikel X 3, eerste lid, van de Kieswet toegevoegd. Dit sloot aan op de praktijk die voorafgaand hieraan al was ontstaan (zie paragraaf 3.1.1).

De Raad van State overwoog in zijn voorlichting over de situatie die zich in 2021 voordeed dat in een situatie waarin over de interpretatie van de Grondwet verschillend kan worden gedacht een wetswijziging met een kennelijk beperkte bedoeling, daarover niet de doorslag kan geven.[96] Nu de Raad van State niet uitsluit dat de Grondwet ruimte biedt voor de toetreding van een Kamerlid tot een demissionair kabinet (met behoud van het Kamerlidmaatschap), zou artikel X 3, eerste lid, van de Kieswet er dus niet toe kunnen leiden dat het Kamerlidmaatschap van rechtswege vervalt indien een Kamerlid tot demissionair bewindspersoon wordt benoemd.

Daarnaast is een punt dat er twee routes zijn waarlangs het lidmaatschap wordt beëindigd in verband met onverenigbare functies. De Kieswet regelt expliciet dat deze procedures niet kunnen overlappen door de zinsnede in artikel X 3, tweede lid, dat de geschillenprocedure uitdrukkelijk niet van toepassing is op de gevallen genoemd in het eerste lid: benoeming in een ambt als bedoeld in artikel 57, tweede lid, van de Grondwet. Hiervoor geldt immers dat het lidmaatschap van rechtswege vervalt. Door deze twee routes zo expliciet te onderscheiden, speelt de hierboven beschreven onduidelijkheid ook hier een rol. Zolang niet vaststaat of artikel X 3, eerste lid, van de Kieswet ziet op de benoeming in een demissionair ambt, is het onduidelijk of deze situatie nu wel of niet geadresseerd kan worden via de geschillenprocedure. Onduidelijkheid over de vraag onder welke van de twee routes de situatie valt, brengt het risico mee dat die tussen wal en schip belandt, bijvoorbeeld in de situatie dat er verschil van mening bestaat over de vraag of sprake is van een situatie als bedoeld in artikel X 3, eerste lid, van de Kieswet. Het kan dan gebeuren dat de ene persoon zegt dat er sprake is van een situatie waarin het lidmaatschap van rechtswege vervalt, terwijl de andere persoon meent dat de geschillenprocedure moet worden doorlopen. Welke route geldt dan?

Ook is onduidelijk wie bepaalt welke route geldt. In de praktijk blijkt dit de voorzitter van de Kamer te zijn. In 2021 oordeelde de voorzitter van de Tweede Kamer dat er geen sprake was van een onverenigbaarheid als bedoeld in artikel 57, tweede lid, van de Grondwet. Artikel X 3, eerste lid, van de Kieswet was dus niet aan de orde. Omdat de voorzitter geen onverenigbaarheid constateerde, startte zij ook de geschillenprocedure niet op. De Kieswet bood Kamerleden die hier anders over dachten geen mogelijkheid hierop zelf actie te ondernemen. Een tweede punt is dat er tegen het van rechtswege ophouden van het Kamerlidmaatschap geen rechtsmiddel openstaat. Indien de opvatting bestaat dat er sprake is van een onverenigbaarheid op grond waarvan het Kamerlidmaatschap van rechtswege is vervallen, kan een lid dat meent dat dit niet het geval hiertegen niet opkomen.

3.2.2 Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Ten aanzien van artikel 2.2 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal valt het volgende op. Hoewel het eerste lid van dit artikel inhoudelijk overeen lijkt te komen met artikel X 3, derde lid, van de Kieswet, is er een verschil. Artikel X 3, tweede lid, van de Kieswet benoemt expliciet dat de kennisgeving die een Kamerlid kan doen geen betrekking mag hebben op de situatie dat een Kamerlid benoemd wordt in een ambt als bedoeld in artikel 57, tweede lid, van de Grondwet. In artikel X 3, derde lid, van de Kieswet wordt vervolgens voortgeborduurd op het ontbreken van deze kennisgeving: de waarschuwing van de voorzitter heeft betrekking op de kennisgeving die het lid naar zijn oordeel wel aan de Kamer had moeten geven. Dit betekent dat ook de waarschuwing van de voorzitter gebonden is aan de beperking die artikel X 3, tweede lid, van de Kieswet stelt: de kennisgeving mag geen betrekking hebben op situaties waarin een lid wordt benoemd in een ambt als bedoeld in artikel 57, tweede lid, van de Grondwet. Deze expliciete beperking is echter niet aangebracht in artikel 2.2, eerste lid, van het Reglement van Orde en een rechtstreekse verwijzing naar de

96 *Voorlichting over de verenigbaarheid van andere functies met het Kamerlidmaatschap*, Afdeling advisering van de Raad van State, p. 9.

Kieswet wordt niet gemaakt. Indien het Reglement van Orde zelfstandig wordt gelezen, zou dit dus verwarring kunnen veroorzaken over het antwoord op de vraag of de in artikel X 3, tweede lid, van de Kieswet aangebrachte beperking ook hier geldt.

3.3 Aanbevelingen tot verduidelijking en vernieuwing

Onderdeel van de taakomschrijving van het adviescollege is om aanbevelingen te doen om de huidige procedure te vernieuwen of verduidelijken. Aan het doen van aanbevelingen gaat de vraag vooraf hoe de uitzondering in artikel 57, derde lid, van de Grondwet moet worden uitgelegd. Geldt deze uitzondering slechts voor de situatie dat iemand eerst demissionair bewindspersoon was en daarna pas Kamerlid, of ook voor de omgekeerde situatie? In paragraaf 1.6 van dit rapport heeft het adviescollege geoordeeld dat de uitzondering op de onverenigbaarheid van het Kamerlidmaatschap en het ambt van bewindspersoon alleen van toepassing is op demissionaire bewindspersonen die daarna Kamerlid worden. Voorts heeft het adviescollege geadviseerd artikel 57, derde lid, van de Grondwet zo te wijzigen dat dit ook tekstueel buiten twijfel komt te staan.

- Het adviescollege adviseert artikel X 3, eerste lid, van de Kieswet te heroverwegen. In paragraaf 3.2.1 is beschreven dat de verhouding tussen artikel X 3, eerste lid, van de Kieswet en de leden twee tot en met vier van dit artikel tot verschillende onduidelijkheden leidt. Dit roept de vraag op of het passend is om het Kamerlidmaatschap van rechtswege te laten vervallen, zonder het betreffende Kamerlid een zorgvuldige procedure te bieden waarin wordt vastgesteld of sprake is van een onverenigbaarheid. Uit de kwestie rond de interpretatie van artikel 57, derde lid, van de Grondwet is wel gebleken dat ook een onverenigbaarheid die op voorhand eenvoudig lijkt vast te stellen indien zij zich voordoet, in de praktijk toch tot discussie kan leiden. Terugkeren naar de procedure zoals die gold vóór 2008 is echter niet wenselijk, aangezien uit de ontstane praktijk destijds bleek dat de behoefte bestond om niet de gehele geschillenprocedure te hoeven doorlopen als er geen discussie bestaat over de onverenigbaarheid. Het valt te overwegen een procedure langs deze lijn verder te doordenken: de voorzitter constateert dat er sprake is van een onverenigbaarheid – van welke aard van ook – en meldt dit aan het betreffende lid. Dit kan leiden tot drie situaties: (1) het lid dient direct zijn ontslag in, (2) het lid geeft binnen acht dagen aan het niet eens te zijn met de constatering. In die situatie wordt het oordeel aan de Kamer gelaten, of (3) het lid doet niets; acht dagen na de melding vervalt het lidmaatschap automatisch.

- Ten aanzien van artikel X 1, eerste lid, van de Kieswet adviseert het adviescollege om te voorzien in de situatie dat de onverenigbare combinatie al voorbij is voordat de procedure om dit onherroepelijk vast te stellen is doorlopen. Dit kan door in artikel X 1, eerste lid, van de Kieswet te expliciteren dat een lid niet alleen ophoudt lid te zijn indien onherroepelijk komt vast te staan dat hij een onverenigbare betrekking vervult, maar ook indien komt vast te staan dat hij die *heeft vervuld* gedurende zijn lidmaatschap. Aangezien artikel X 1 van de Kieswet ziet op alle vertegenwoordigende organen, zou dat ook gelden voor deze wijziging.

- De onder 3.2.2 beschreven onduidelijkheid in artikel 2.2, eerste lid, van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal kan worden weggenomen, door dit lid als volgt te laten luiden. De door het adviescollege voorgestelde toevoeging is dikgedrukt. Deze aanbeveling is alleen van toepassing als de twee afzonderlijke procedures van artikel X 3, eerste lid, van de Kieswet en artikel X 3, tweede tot en met vierde lid, van de Kieswet ondanks het hiervoor door het adviescollege geadviseerde blijven bestaan.

    1. *De Voorzitter waarschuwt een lid schriftelijk, indien hij van oordeel is dat dit lid een van de vereisten voor het lidmaatschap niet meer bezit of een met het lidmaatschap onverenigbare betrekking,* **anders dan een ambt als bedoeld in artikel 57, tweede lid, van de Grondwet***, vervult, en het lid de Kamer daarvan kennis had moeten geven.*

Hoofdstuk 4. Vervangingsregeling voor Kamerleden die tevens demissionair bewindspersoon zijn

De taakomschrijving van het adviescollege omvat mede het adviseren over een regeling voor de tijdelijke vervanging van Tweede en Eerste Kamerleden die tevens bewindspersoon zijn in een demissionair kabinet. In paragraaf 1.6 concludeerde het adviescollege dat artikel 57, derde lid, van de Grondwet zo moet worden uitgelegd dat de daarin vervatte uitzondering op de onverenigbaarheid van de ambten van minister of staatssecretaris en het Kamerlidmaatschap niet van toepassing is op personen die eerst Kamerlid zijn en pas daarna benoemd worden tot bewindspersoon in een demissionair kabinet. Daaruit volgt logischerwijs dat een eventuele vervangingsregeling voor Kamerleden ook niet van toepassing kan zijn op deze 'omgekeerde' gevallen.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wenselijkheid van een vervangingsregeling voor demissionaire bewindspersonen die daarna ook Kamerlid zijn geworden, en wordt geschetst wat de mogelijkheden hiervoor zijn. Hiertoe wordt eerst ingegaan op de vervangingsregeling die nu al bestaat, die enkel ziet op vervanging in verband met zwangerschap en bevalling of ziekte (paragraaf 4.1). Daarna volgen enkele overwegingen en aanbevelingen van het adviescollege bij een vervangingsregeling voor Kamerleden die tevens demissionair bewindspersoon zijn (paragraaf 4.2).

De vervangingsregeling die in dit hoofdstuk wordt overwogen ziet met name op de situatie dat demissionair bewindspersonen na Tweede Kamerverkiezingen in de Tweede Kamer worden gekozen. Het is evenwel ook denkbaar dat een demissionaire bewindspersoon nog voor de verkiezingen lid wordt van de Tweede Kamer, wanneer hij een zetel inneemt die is vrijgevallen door het vertrek van een ander Kamerlid.[97] In paragraaf 1.1 lichtte het adviescollege toe dat ook het tijdelijk combineren van de functies van demissionair bewindspersoon en lidmaatschap van de Eerste Kamer niet ondenkbaar is. Op al deze situaties zou een eventuele vervangingsregeling toepasbaar kunnen zijn.

In dit hoofdstuk komt het adviescollege tot de conclusie dat het, gelet op de principiële en praktische nadelen die dubbelfuncties tot gevolg hebben, aangewezen is om over te gaan tot een regeling die tijdelijke vervanging mogelijk maakt van Kamerleden die tevens demissionair bewindspersoon zijn.

97 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.

4.1 Bestaande vervangingsregeling voor zwangerschap en bevalling of ziekte

4.1.1 Wat heeft de (grond)wetgever geregeld?

Artikel 57a van de Grondwet bepaalt dat de regels over tijdelijke vervanging van Kamerleden wegens zwangerschap en bevalling of ziekte op het niveau van de wet worden vastgesteld.[98] Net als alle andere kiesregelgeving is dit geregeld in de Kieswet, in de artikelen X 10 tot en met X 12. De regels die staan beschreven in deze bepalingen gelden voor alle vertegenwoordigende organen.[99] De tijdelijke vervangingsregeling geldt sinds 2006.

De regeling houdt in dat zwangere of zieke volksvertegenwoordigers zich gedurende zestien weken kunnen laten vervangen als lid van het vertegenwoordigend orgaan. Na afloop van de termijn van zestien weken keert de betrokkene van rechtswege weer terug als lid van het orgaan. De regeling gaat uit van een recht op tijdelijke vervanging, en niet van een plicht. De verantwoordelijkheid om af te wegen of hij of zij zich laat vervangen ligt bij het betreffende lid, en het verzoek tot tijdelijke vervanging dient dan ook gedaan te worden door het lid zelf. Voor zowel zwangerschap als ziekte geldt dat het lid een verklaring van een arts (of verloskundige) moet overleggen. Ingeval van ziekte moet uit deze verklaring blijken dat de arts het aannemelijk acht dat het lid niet binnen acht weken zijn werk kan hervatten. Er kan dus geen gebruik worden gemaakt van de vervangingsregeling indien ziekte en herstel naar verwachting korter duren dan acht weken. De voorzitter van het vertegenwoordigend orgaan beslist op het verzoek, maar in deze beslissing is geen ruimte voor een eigen afweging. De beslissing op het verzoek dient namelijk te geschieden in overeenstemming met de verklaring van de arts of verloskundige.

De periode van zestien weken betreft een vaste termijn; vervanging voor korter dan zestien weken is niet mogelijk. Per zittingsperiode kan een lid maximaal drie keer gebruik maken van de vervangingsregeling. Dit kan zowel aaneengesloten als op verschillende momenten. Wanneer een lid na zestien weken zijn werk nog niet kan hervatten, kan het opnieuw een verzoek doen om zich gedurende zestien weken te laten vervangen. Ook voor een tweede, aangesloten vervangingstermijn geldt dat deze zestien weken duurt. Indien een lid zijn werk na zestien weken nog niet kan hervatten, maar de verwachting is dat het herstel niet nogmaals zestien weken (maar wel minimaal acht weken) vergt, is de afweging dus aan het lid zelf of hij een tweede maal gebruik wenst te maken van de regeling om zich opnieuw zestien weken te laten vervangen. Uit de toelichting blijkt dat het stellen van een vaste termijn met name van belang werd geacht voor de uitvoerbaarheid van de regeling.[100]

Indien het verzoek tot tijdelijke vervanging wordt toegewezen, komt de eerstvolgende op de kandidatenlijst in aanmerking als vervanger. Uiteraard kan de betrokkene dit weigeren, in welk geval de daaropvolgende kandidaat in aanmerking komt. Mocht de vervanger tussentijds ontslag nemen, of benoemd worden in een zetel die definitief is opengevallen, dan wordt voor de resterende periode van de tijdelijke vervanging een nieuwe tijdelijke vervanger benoemd. Een vervanger is gedurende de tijdelijke vervanging volwaardig lid van het vertegenwoordigend orgaan, en heeft dezelfde rechten en plichten als een regulier lid. Een verschil is wel dat een vervanger geen recht heeft op wachtgeld en geen pensioen opbouwt.[101]

98 Artikel 129, derde lid, van de Grondwet bepaalt dat deze bepaling van overeenkomstige toepassing is op leden van provinciale staten en van de gemeenteraad. Op grond van de artikelen 55, tweede lid, en 132a, derde lid, van de Grondwet is artikel 129, derde lid, van de Grondwet van overeenkomstige toepassing op de kiescolleges in Caribisch Nederland en het kiescollege niet-ingezetenen.

99 Hierop bestaat één uitzondering, namelijk de algemene besturen van waterschappen. Voor de leden hiervan geldt een gelijksoortige regeling die is neergelegd in de Waterschapswet.

100 *Kamerstukken II* 2004/05, 30229, nr. 3, p. 3.

101 *Kamerstukken II* 2004/05, 30229, p. 5.

Op 6 maart 2024 zond de minister van BZK een kabinetsstandpunt aan de Eerste en Tweede Kamer naar aanleiding van een advies van het adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers over de uitbreiding en flexibilisering van de verlof- en vervangingsregeling van volksvertegenwoordigers en dagelijks bestuurders.[102] Daaruit blijkt dat het kabinet positief staat tegenover flexibilisering van de verlofduur. Na de initiële vaste verlofperiode van zestien weken, zou volgens dat adviescollege de duur van een eventuele verlenging vrij moeten worden gelaten binnen het al bestaande maximum van 48 weken per zittingsperiode. Het adviescollege beveelt aan bij de uitwerking van een vervangingsregeling als bedoeld in dit hoofdstuk – zo daartoe over wordt gegaan – waar mogelijk aan te sluiten bij het vervolg op het advies van het adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers.

4.1.2 Toepassing van de vervangingsregeling voor Kamerleden in de praktijk

In de praktijk wordt van de tijdelijke vervangingsregeling veelvuldig gebruik gemaakt. Zo lieten in de afgelopen zittingsperiode van de Tweede Kamer – van 31 maart 2021 tot 5 december 2023 –twaalf leden zich eenmaal zestien weken vervangen en twee leden tweemaal zestien weken. In de afgelopen zittingsperiode van de Eerste Kamer – van 11 juni 2019 tot 12 juni 2023 – lieten drie leden zich eenmaal zestien weken vervangen. Uit diverse publicaties komt het beeld naar voren dat Kamerleden steeds vaker uitvallen wegens de grote werkdruk.[103]

4.2. Overwegingen ten aanzien van een vervangingsregeling voor demissionaire bewindspersonen die gelijktijdig Kamerlid zijn

In 2001 overwoog de Raad van State in zijn advies over het voorstel voor artikel 57a van de Grondwet terecht dat er rekening mee moet worden gehouden *"dat het ambt van volksvertegenwoordiger een persoonlijk karakter draagt. Het overdragen van de daaraan verbonden verantwoordelijkheden voor vrij korte perioden mag niet aan kwaliteit en gezag van dit ambt afbreuk doen."*[104] Dit uitgangspunt is naar het oordeel van het adviescollege onverminderd van toepassing wanneer men een vervangingsmogelijkheid voor Kamerleden met een dubbelfunctie als demissionair bewindspersoon overweegt te introduceren. Tot het mogelijk maken van vervanging van op persoonlijke titel gekozen Kamerleden kan dan ook niet lichtvaardig worden overgegaan. Slechts indien de goede vervulling van het Kamerlidmaatschap in gevaar komt, komt een vervangingsregeling als mogelijkheid in beeld. Daarbij is een belangrijke voorwaarde dat een vervangingsregeling recht moet doen aan de positie van het te vervangen Kamerlid, de vervanger en de Kamer als geheel.

Het vraagstuk naar de wenselijkheid van de vervanging van Kamerleden kan worden bezien vanuit het principiële uitgangspunt van artikel 57 van de Grondwet dat de functies van Kamerlid en bewindspersoon onverenigbaar zijn. Daarop heeft de grondwetgever gemeend een tijdelijke uitzondering te moeten maken in een specifieke situatie; niet omdat de beide ambten in de betreffende periode ten principale wél verenigbaar moeten worden geacht, maar met het oog op de continuïteit van bestuur. Een belangrijk nadeel van deze ook door het adviescollege nog altijd noodzakelijk geachte uitzondering, kan met een vervangingsregeling deels worden weggenomen. Het stelt een Kamerlid dat zich in die situatie bevindt immers in staat om te voorkomen dat hij beide functies feitelijk combineert, zonder de Kamerzetel definitief op te hoeven geven of ontslag te hoeven nemen als bewindspersoon.

102 *Kamerstukken II* 2023-24, 36410-VII, nr. 91.

103 Zie bijvoorbeeld 'Over de kop in de Kamer: parlementariërs spreken over hun burn-out', *Trouw*, 30 maart 2023 en 'Help! Wie wil het volk vertegenwoordigen?', *Human*, uitgezonden 2 november 2023.

104 *Kamerstukken II* 2001-2002, 28051, A, p. 2.

Het adviescollege constateert dat het combineren van de ambten van demissionair bewindspersoon en Kamerlid in de praktijk verschillende problemen oplevert. Dit blijkt onder meer uit de gesprekken die het adviescollege heeft gevoerd met personen die deze situatie in de praktijk hebben meegemaakt.[105] Ten eerste is het adviescollege gebleken dat meerdere personen die beide ambten hebben gecombineerd dit op momenten als conflicterend hebben ervaren, bijvoorbeeld wanneer men als Kamerlid (bijvoorbeeld via stemmingen) een standpunt innam over het beleid van het kabinet of over een collega-bewindspersoon. Deze constatering sluit aan bij de in paragraaf 1.2.5 toegelichte principiële onverenigbaarheid van de functies van Kamerlid en bewindspersoon. Het adviescollege heeft waargenomen dat zich in de op het moment van afronding van deze tekst op 15 mei 2024 nog lopende formatieperiode na de Tweede Kamerverkiezingen van 2023 reeds meerdere situaties hebben voorgedaan waarin het combineren van de ambten van demissionair bewindspersoon en Kamerlid conflicteert, wanneer uitingen of stemgedrag als Kamerlid ingaan tegen het kabinetsbeleid of zelfs het eigen optreden als demissionair bewindspersoon. Dit kan in voorkomend geval zelfs de eenheid van het kabinetsbeleid in gevaar brengen, omdat dit ertoe kan leiden dat bewindspersonen zich – zij het in hun hoedanigheid van Kamerlid – uitspreken tegen het kabinetsbeleid. Dit nadeel wordt versterkt door langere demissionaire kabinetsperiodes waarin belangrijke politieke besluitvorming steeds meer op de gebruikelijke wijze doorgang vindt. Ten tweede geldt dat Kamerleden die zich in die situatie bevinden in de praktijk vrijwel geen Kamerwerk meer verrichten, waardoor al het werk komt te rusten op de schouders van de fractiegenoten. Dit laat zich vooral voelen bij kleinere fracties.[106] Dit heeft negatieve gevolgen voor het functioneren van de Kamer als geheel, die gedurende deze periode feitelijk niet uit 150, maar bijvoorbeeld uit 140 actieve leden bestaat. Ook dit nadeel wordt zwaarder gevoeld naarmate formaties langer duren en gedurende demissionaire periodes van het kabinet steeds minder onderwerpen controversieel worden verklaard. Beide nadelen kunnen worden weggenomen door de betreffende Kamerleden de mogelijkheid te bieden zich tijdelijk te laten vervangen.

Het adviescollege constateert evenwel dat aan een vervangingsregeling ook nadelen zijn verbonden. In algemene zin brengt het persoonlijke karakter van het ambt van Kamerlid met zich mee dat het aantal vervangingen tot een minimum moet worden beperkt. Kamerleden worden immers op persoonlijke titel gekozen en iedere wisseling doet derhalve in zekere zin afbreuk aan de verkiezingsuitslag. Anders dan bij vervanging wegens ziekte, zwangerschap en bevalling betreft het hier volksvertegenwoordigers die in beginsel in staat zijn hun ambt te vervullen. Hoewel zij in de praktijk al voorrang verlenen aan hun werkzaamheden in het kabinet, gaat het principieel een stap verder om die reden tijdelijke vervanging als Kamerlid mogelijk te maken. Deze principiële stap zou dan worden gezet voor een beperkt aantal Kamerleden, dat gedurende een beperkte periode een dubbelfunctie vervult, waarbij dat voor betrokkenen (degene met de dubbelfunctie en zijn fractiegenoten) niet in alle gevallen als problematisch wordt ervaren. Met name in grotere fracties blijkt het de facto verlies van enkele Kamerleden goed op te vangen door de overige leden van de fractie. Ook kan het mogelijk maken van vervanging worden opgevat als het faciliteren van de steeds langer wordende formaties, hoewel het adviescollege inschat dat het bestaan van een vervangingsregeling geen invloed zal hebben op de duur van formaties. Het uitwerken van een vervangingsregeling roept daarnaast vragen op ten aanzien van de positie van de vervanger. Deze moet voldoende zekerheid worden geboden om het tijdelijk vervullen van het ambt niet al te onaantrekkelijk te maken.

105 Zie de lijst van geïnterviewden in bijlage 6.

106 Zie in dit verband ook grafiek 4 in paragraaf 1.4

Ten aanzien van de keuzes waar men bij het opstellen van een vervangingsregeling mogelijk voor komt te staan, overweegt het adviescollege als volgt.

- Verplicht of facultatief: het adviescollege acht een verplichte vervangingsregeling vanuit democratisch perspectief niet passend. Het is principieel aan Kamerleden zelf om te bepalen hoe zij hun democratisch mandaat het beste invulling kunnen geven. Hiermee sluiten we aan bij de vervangingsregelingen voor zwangerschap, bevalling en ziekte, waar vervanging ook vrijwillig geschiedt. Bij fractievoorzitters ligt het wat het adviescollege betreft zelfs in de rede dat zij geen gebruik maken van de vervangingsmogelijkheid, aangezien zij in de regel de formatieonderhandelingen namens hun fractie voeren en als Kamerlid het woord voeren in de debatten over de formatie. 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.

- Duur van de vervanging: het komt het adviescollege logisch voor om het einde van de vervanging van een Kamerlid dat tevens demissionair bewindspersoon is te koppelen aan het moment dat op zijn ontslagaanvraag 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.

- Salaris, pensioen en wachtgeld van de vervanger: in aansluiting op de bestaande vervangingsregelingen bouwt het vervangende Kamerlid geen pensioen op en heeft hij geen geld op wachtgeld. Hoewel is gebleken dat formaties lang kunnen duren – in 2021/2022 bijna driehonderd dagen – kan ook vervanging op grond van de bestaande regelingen een soortgelijke duur bereiken: in totaal achtenveertig weken.[107] Gedurende de vervangingsperiode zal de vervanger vanzelfsprekend wel salaris ontvangen. Omdat de vervanging anders dan bij bestaande regelingen geen vaste periode van zestien weken betreft, is dit een bron van onzekerheid voor de vervanger. Gelet op de duur van recente formaties zal een vervanging vaak langer duren dan zestien weken, maar een formatie kan ook snel zijn afgerond. Ook is denkbaar dat een bewindspersoon/Kamerlid zich pas later in de formatie laat vervangen, dat de eerste vervanger de Kamer verlaat en een nieuwe vervanger nodig is, of dat het Kamerlid dat zich in de Kamer heeft laten vervangen voor het einde van de formatie vertrekt als minister of staatssecretaris en eerder terugkeert in de Kamer. Dit kan betekenen dat een vervanging maar zeer kort duurt. Het adviescollege geeft in dit verband in overweging om bij de uitwerking van een vervangingsregeling oog te hebben voor de (financiële) positie van de vervanger. Het adviescollege heeft kennisgenomen van voornoemd rapport van het Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers en de kabinetsreactie daarop, en beveelt aan de uitwerking van een eventuele vervangingsregeling op dit onderdeel te bezien in samenhang met het vervolg op dat rapport.

In bijlage 2 bij dit rapport geeft het adviescollege een beeld van hoe een vervangingsregeling – die wijziging vergt van onder meer de Grondwet en de Kieswet – eruit kan zien. Alles afwegende is het naar het oordeel van het adviescollege aangewezen om over te gaan tot zo een vervangingsregeling.

107 Driemaal zestien weken.

Conclusies en aanbevelingen

Het adviescollege had tot taak:[108]

- De werking van artikel 57 van de Grondwet en de daarmee samenhangende vragen rondom ontslag en benoeming te analyseren;
- Te adviseren over een verduidelijking of vernieuwing van artikel 57 van de Grondwet, mede in relatie tot de Kieswet en het Reglement van Orde van de Tweede Kamer;
- Te adviseren over een regeling voor de tijdelijke vervanging van Tweede en Eerste Kamerleden die tevens bewindspersoon zijn in een demissionair kabinet.

Het eerste onderdeel van deze taakopdracht is behandeld in de hoofdstukken 1 en 2 van dit rapport. Het tweede onderdeel komt aan de orde in hoofdstuk 3. Het derde onderdeel is onderwerp van hoofdstuk 4. Hieronder worden de conclusies en aanbevelingen uit deze hoofdstukken op een rij gezet. Aan het slot treft u de tekst van de in de conclusies en aanbevelingen genoemde wetsartikelen, zoals deze op dit moment luiden.

Hoofdstuk 1: betekenis en achtergrond van artikel 57, tweede en derde lid, van de Grondwet

- Volgens het adviescollege is er geen reden om de sinds 1938 onafgebroken in de Grondwet geregelde incompatibiliteit van het lidmaatschap van de Staten-Generaal met het ambt van bewindspersoon, thans geregeld in artikel 57, tweede lid, van de Grondwet, als hoofdregel ter discussie te stellen. De daarvoor aangevoerde argumenten – een conflict van plichten tussen de functies van bewindspersoon en Kamerlid en de praktische onmogelijkheid om beide functies tegelijkertijd behoorlijk uit te voeren – gelden nog onverminderd, waarbij het probleem van de werklast bij het combineren van beide functies in recente jaren eerder groter dan kleiner is geworden. Artikel 57, tweede lid, van de Grondwet behoeft volgens het adviescollege geen verduidelijking of vernieuwing.

- Ook de uitzondering die artikel 57, derde lid, van de Grondwet biedt op voornoemde hoofdregel, staat wat het adviescollege betreft niet ter discussie voor zover het de mogelijkheid betreft voor zittende bewindspersonen in een demissionair kabinet om daarna een Kamerzetel te aanvaarden en deze ambten gedurende de kabinetsformatie te combineren. Het belangrijkste argument hiervoor is de continuïteit van bestuur. Het is onwenselijk om in het parlement gekozen demissionair bewindspersonen te dwingen om één van beide ambten op te geven. Dit zou er in voorkomend geval toe kunnen leiden dat een groot deel van het demissionaire kabinet bij de installatie van de nieuwe Tweede Kamer tegelijkertijd vervangen moet worden, waarmee de continuïteit van bestuur in het geding zou komen. Alternatieve mogelijkheid bij die keuze is dat de betreffende bewindspersonen – wellicht met het oog op de continuïteit van bestuur – er dan voor zouden kiezen om hun zetel niet in te nemen. Vanuit democratisch perspectief is dat naar het oordeel van het adviescollege onwenselijk.

- Het adviescollege ziet geen aanleiding om aan artikel 57, derde lid, van de Grondwet een maximale termijn te verbinden, zoals voor 1983 het geval was. De gemiddeld steeds langere duur van kabinetsformaties kan om verschillende redenen als zorgelijk worden beoordeeld. Vanuit het perspectief van de taakopdracht van het adviescollege is het voornaamste gevolg dat de uitzondering op de hoofdregel van artikel 57, tweede lid, van de Grondwet steeds langduriger wordt toegepast. Zo de grondwetgever iets zou willen doen om de duur van formaties te beperken, is wijziging van artikel 57 van de Grondwet naar het oordeel van het adviescollege niet het passende middel. Langer durende dubbelfuncties zijn (slechts) een bijverschijnsel bij het veel bredere thema van een lange formatieduur.

108 Artikel 2 Regeling instelling adviescollege inzake de werking van artikel 57 van de Grondwet.

- Bij het beoordelen van de vraag of artikel 57, derde lid, van de Grondwet het mogelijk maakt dat een zittend Kamerlid met behoud van zijn zetel een benoeming aanvaardt tot minister of staatssecretaris in een demissionair kabinet, stelt het adviescollege de hoofdregel van de incompatibiliteit van beide ambten voorop. De achter deze hoofdregel gelegen belangen maken dat een uitzondering zo beperkt mogelijk dient te zijn. De continuïteit van bestuur rechtvaardigt een tijdelijke uitzondering voor demissionair bewindspersonen die in de Staten-Generaal worden gekozen. 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. Extra reden om de uitzondering op de hoofdregel van incompatibiliteit zoveel mogelijk te beperken, is het feit dat het argument dat tijdelijke verenigbaarheid niet bezwaarlijk is omdat de Kamer in demissionaire periodes in beginsel 'geen belangrijke politieke zaken' zal doen in de praktijk steeds minder opgaat.[109] Het adviescollege is van oordeel dat de uitzondering 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.

- Een andere vraag is of deze beperkte reikwijdte van de uitzondering voldoende helder tot uitdrukking komt in het huidige artikel 57, derde lid, van de Grondwet of dat hier een wijziging voor nodig is. Uit de gang van zaken rond de zomer van 2021 blijkt dat de opvattingen van belangrijke actoren als de Tweede Kamer, de Raad van State en het kabinet over de interpretatie van artikel 57, derde lid, van de Grondwet niet volledig congruent zijn. Het adviescollege acht het raadzaam om artikel 57, derde lid, van de Grondwet zo te wijzigen dat buiten twijfel komt te staan dat het niet mogelijk is om als Kamerlid een benoeming in een demissionair kabinet te aanvaarden met behoud van het Kamerlidmaatschap en geeft de grondwetgever daartoe de volgende formulering ter overweging.

  3. Niettemin kan een minister of staatssecretaris[110] die zijn ambt ter beschikking heeft gesteld en vervolgens lid wordt van Staten-Generaal, beide ambten verenigen, zolang hij een ter beschikking gesteld ambt van minister of staatssecretaris vervult.

  Deze formulering 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. Met de herformulering van de laatste bijzin wordt daarnaast 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 Raad van State in zijn voorlichting terecht opmerkt[111] – 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.[112] 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. Het adviescollege adviseert van de gelegenheid van

109 De lijst van controversiële onderwerpen zoals vastgesteld door de Tweede Kamer op 12 september 2023 was bijvoorbeeld zeer beperkt, zie *Kamerstukken II* 2022/23, 36408, nr. 16.

110 Op deze plaats staat in het huidige artikel 57, derde lid, van de Grondwet een komma, die volgens het adviescollege dient te worden geschrapt. De daarop volgende zinsnede betreft immers een beperkende bijzin.

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

112 Dit geldt niet wanneer iemand wisselt tussen twee ministerposten. Dan wordt hij niet ontslagen, maar bij KB belast met een ander takenpakket.

wijziging van deze bepaling gebruik te maken 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.

Hoofdstuk 2: werkwijze inzake de benoeming en het ontslag van bewindspersonen

- Om ieder misverstand over de demissionaire status van de betreffende categorie bewindspersonen te voorkomen beveelt het adviescollege aan om er in en rond de voordracht voor de benoeming van een bewindspersoon in een demissionair kabinet expliciet op te wijzen dat hij wordt geacht net als de overige leden van het kabinet zijn ambt ter beschikking te hebben gesteld. Dit kan bijvoorbeeld door dit op te nemen in de voordracht en in de communicatie rond de benoeming richting het parlement en de samenleving.

Hoofdstuk 3: werkwijze beëindiging van het Kamerlidmaatschap bij onverenigbare functies

- Het adviescollege adviseert artikel X 3, eerste lid, van de Kieswet te heroverwegen. In paragraaf 3.2.1 is beschreven dat de verhouding tussen artikel X 3, eerste lid, van de Kieswet en de leden twee tot en met vier van dit artikel tot verschillende onduidelijkheden leidt. Dit roept de vraag op of het passend is om het Kamerlidmaatschap van rechtswege te laten vervallen, zonder het betreffende Kamerlid een zorgvuldige procedure te bieden waarin wordt vastgesteld of sprake is van een onverenigbaarheid. Uit de kwestie rond de interpretatie van artikel 57, derde lid, van de Grondwet is wel gebleken dat ook een onverenigbaarheid die op voorhand eenvoudig lijkt vast te stellen indien zij zich voordoet, in de praktijk toch tot discussie kan leiden. Terugkeren naar de procedure zoals die gold vóór 2008 is echter niet wenselijk, aangezien uit de ontstane praktijk destijds bleek dat de behoefte bestond om niet de gehele geschillenprocedure te hoeven doorlopen als er geen discussie bestaat over de onverenigbaarheid. Het valt te overwegen een procedure langs deze lijn verder te doordenken: de voorzitter constateert dat er sprake is van een onverenigbaarheid – van welke aard van ook – en meldt dit aan het betreffende lid. Dit kan leiden tot drie situaties: (1) het lid dient direct zijn ontslag in, (2) het lid geeft binnen acht dagen aan het niet eens te zijn met de constatering. In die situatie wordt het oordeel aan de Kamer gelaten, of (3) het lid doet niets; acht dagen na de melding vervalt het lidmaatschap automatisch.

- Ten aanzien van artikel X 1, eerste lid, van de Kieswet adviseert het adviescollege om te voorzien in de situatie dat de onverenigbare combinatie al voorbij is voordat de procedure om dit onherroepelijk vast te stellen is doorlopen. Dit kan door in artikel X 1, eerste lid, van de Kieswet te expliciteren dat een lid niet alleen ophoudt lid te zijn indien onherroepelijk komt vast te staan dat hij een onverenigbare betrekking vervult, maar ook indien komt vast te staan dat hij die *heeft vervuld* gedurende zijn lidmaatschap. Aangezien artikel X 1 van de Kieswet ziet op alle vertegenwoordigende organen, zou dat ook gelden voor deze wijziging.

- De onder 3.2.2 beschreven onduidelijkheid in artikel 2.2, eerste lid, van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal kan worden weggenomen, door dit lid als volgt te laten luiden. De door het adviescollege voorgestelde toevoeging is dikgedrukt. Deze aanbeveling is alleen van toepassing als de twee afzonderlijke procedures van artikel X 3, eerste lid, van de Kieswet en artikel X 3, tweede tot en met vierde lid, van de Kieswet ondanks het hiervoor door het adviescollege geadviseerde blijven bestaan.

  1. *De Voorzitter waarschuwt een lid schriftelijk, indien hij van oordeel is dat dit lid een van de vereisten voor het lidmaatschap niet meer bezit of een met het lidmaatschap onverenigbare betrekking,* **anders dan een ambt als bedoeld in artikel 57, tweede lid, van de Grondwet***, vervult, en het lid de Kamer daarvan kennis had moeten geven.*

Hoofdstuk 4: vervangingsregeling voor Kamerleden die tevens demissionair bewindspersoon zijn

- Naar het oordeel van het adviescollege is het aangewezen om over te gaan tot invoering van een vervangingsregeling voor de tijdelijke vervanging van Kamerleden die eerst demissionair bewindspersoon zijn en vervolgens Kamerlid worden (met toepassing van artikel 57, derde lid, Grondwet). In bijlage 2 bij dit rapport geeft het adviescollege een beeld van hoe een vervangingsregeling – die wijziging vergt van onder meer de Grondwet en de Kieswet – eruit kan zien.

- Verplicht of facultatief: het adviescollege acht een verplichte vervangingsregeling vanuit democratisch perspectief niet passend. Het is principieel aan Kamerleden zelf om te bepalen hoe zij hun democratisch mandaat het beste invulling kunnen geven. Hiermee sluiten we aan bij de vervangingsregelingen voor zwangerschap, bevalling en ziekte, waar vervanging ook vrijwillig geschiedt. Bij fractievoorzitters ligt het wat het adviescollege betreft zelfs in de rede dat zij geen gebruik maken van de vervangingsmogelijkheid, aangezien zij in de regel de formatieonderhandelingen namens hun fractie voeren en als Kamerlid het woord voeren in de debatten over de formatie. Zonder afbreuk te willen doen aan voornoemde keuzevrijheid van Kamerleden, ligt het volgens het adviescollege in beginsel in de rede dat Kamerleden (niet-fractievoorzitters) wel 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.

- Duur van de vervanging: het komt het adviescollege logisch voor om het einde van de vervanging van een Kamerlid dat tevens demissionair bewindspersoon is te koppelen aan het moment dat op zijn ontslagaanvraag 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.

- Salaris, pensioen en wachtgeld van de vervanger: in aansluiting op de bestaande vervangingsregelingen bouwt het vervangende Kamerlid geen pensioen op en heeft hij geen geld op wachtgeld. Gedurende de vervangingsperiode zal de vervanger vanzelfsprekend wel salaris ontvangen. Omdat de vervanging anders dan bij bestaande regelingen geen vaste periode van zestien weken betreft, is dit een bron van onzekerheid voor de vervanger. Gelet op de duur van recente formaties zal een vervanging vaak langer duren dan zestien weken, maar een formatie kan ook snel zijn afgerond. Het adviescollege geeft in dit verband in overweging om bij de uitwerking van een vervangingsregeling oog te hebben voor de (financiële) positie van de vervanger. Het adviescollege heeft kennisgenomen van voornoemd rapport van het Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers en de kabinetsreactie daarop, en beveelt aan de uitwerking van een eventuele vervangingsregeling op dit onderdeel te bezien in samenhang met het vervolg op dat rapport.

Artikel 57 Grondwet

1. Niemand kan lid van beide kamers zijn.
2. Een lid van de Staten-Generaal kan niet tevens zijn minister, staatssecretaris, lid van de Raad van State, lid van de Algemene Rekenkamer, Nationale ombudsman of substituut-ombudsman, of lid van of procureur-generaal of advocaat-generaal bij de Hoge Raad.
3. Niettemin kan een minister of staatssecretaris, die zijn ambt ter beschikking heeft gesteld, dit ambt verenigen met het lidmaatschap van de Staten-Generaal, totdat omtrent die beschikbaarstelling is beslist.
4. De wet kan ten aanzien van andere openbare betrekkingen bepalen dat zij niet gelijktijdig met het lidmaatschap van de Staten-Generaal of van een der kamers kunnen worden uitgeoefend.

Artikel X 1 Kieswet

1. Zodra onherroepelijk is komen vast te staan dat een lid van een vertegenwoordigend orgaan een van de vereisten voor het lidmaatschap niet bezit of dat hij een met het lidmaatschap onverenigbare betrekking vervult, houdt hij op lid te zijn.
2. De voorzitter van het vertegenwoordigend orgaan geeft hiervan onverwijld kennis aan de voorzitter van het centraal stembureau.
3. Een overeenkomstige kennisgeving vindt plaats, indien door het overlijden van een lid een plaats in het vertegenwoordigend orgaan is opengevallen.

Artikel X 3 Kieswet

1. Wanneer een lid van de Tweede of van de Eerste Kamer wordt benoemd in een ambt als bedoeld in artikel 57, tweede lid, van de Grondwet, houdt zijn lidmaatschap van de Kamer van rechtswege op.
2. Wanneer een lid van de Tweede of van de Eerste Kamer komt te verkeren in een van de gevallen, genoemd in het eerste lid van artikel X 1, anders dan op grond van het voorgaande lid, geeft hij hiervan kennis aan de kamer, met vermelding van de reden.
3. Indien de kennisgeving niet is gedaan en de voorzitter van de kamer van oordeel is, dat een lid van de kamer verkeert in een van de gevallen, genoemd in het eerste lid van artikel X 1, waarschuwt hij de belanghebbende schriftelijk.
4. Het staat deze vrij de zaak uiterlijk op de achtste dag na de dagtekening van de in het derde lid bedoelde waarschuwing aan het oordeel van de kamer te onderwerpen.

Artikel 2.2. Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Verlies lidmaatschap)

1. De Voorzitter waarschuwt een lid schriftelijk, indien hij van oordeel is dat dit lid een van de vereisten voor het lidmaatschap niet meer bezit of een met het lidmaatschap onverenigbare betrekking vervult, en het lid de Kamer daarvan kennis had moeten geven.
2. Het lid kan de zaak binnen acht dagen na de waarschuwing aan het oordeel van de Kamer onderwerpen.
3. De Kamer oordeelt slechts over de zaak, nadat daarover verslag is uitgebracht door een daartoe in te stellen tijdelijke commissie.
4. De tijdelijke commissie hoort het lid, indien dat de wens daartoe te kennen geeft.

BIJLAGE - 1

Tabellen

behorend bij hoofdstuk 1

Tabel 1

Demissionaire periode	Aantal dubbelfuncties[113]
24 mei 1986 - 14 juli 1986) (Na Lubbers I)	20 (9 ministers en 11 staatssecretarissen)
3 mei 1989 - 7 november 1989 (Na Lubbers II)	17 (10 ministers en 7 staatssecretarissen)
10 mei 1994 - 22 augustus 1994 (Na Lubbers III)	10 (6 ministers en 4 staatssecretarissen)
6 mei 1998 - 3 augustus 1998 (Na Kok I)	17 (12 ministers en 5 staatssecretarissen)
16 april 2002 - 22 juli 2002 (Na Kok II)	19 (10 ministers en 9 staatssecretarissen)
16 oktober 2002 - 27 mei 2003 (Na Balkenende I)	15 (6 ministers en 9 staatssecretarissen)
30 juni 2006 - 7 juli 2006 (Na Balkenende II)	
22 november 2006 - 22 februari 2007 (Na Balkenende III)	10 (6 ministers en 4 staatssecretarissen)
20 februari 2010 - 14 oktober 2010 (Na Balkenende IV)	6 (5 ministers en 1 staatssecretaris)
23 april 2012 - 5 november 2012 (Na Rutte I)	5 (2 ministers en 3 staatssecretarissen)
15 maart 2017 - 26 oktober 2017 (Na Rutte II)	8 (5 ministers en 3 staatssecretarissen)
15 januari 2021 - 10 januari 2022 (Na Rutte III)	9 (6 ministers en 3 staatssecretarissen uit oude kabinet, en 3 tussentijds aantredende staatssecretarissen)
7 juli 2023 - onbekend (Na Rutte IV)	7 (4 ministers, 3 staatssecretarissen)

113 De gegevens in deze kolom zijn afkomstig uit het biografisch archief van PDC, ontsloten op Parlement.com.

Tabel 2

Demissionaire kabinet	Demissionaire kabinet	Demissionaire kabinet	Demissionaire kabinet
Lubbers I	20 (9 ministers en 11 staatssecretarissen)	14	6
Lubbers II	17 (10 ministers en 7 staatssecretarissen)	6	11
Lubbers III	10 (6 ministers en 4 staatssecretarissen)	2	7
Kok I	17 (12 ministers en 5 staatssecretarissen)	9	7
Kok II	19 (10 ministers en 9 staatssecretarissen)	3	11
Balkenende I	15 (6 ministers en 9 staatssecretarissen)	14	1
Balkenende II			
Balkenende III	10 (6 ministers en 4 staatssecretarissen)	3	6
Balkenende IV	6 (5 ministers en 1 staatssecretaris)	3	2
Rutte I	5 (2 ministers en 3 staatssecretarissen)	4	1
Rutte II	8 (5 ministers en 3 staatssecretarissen)	2	5
Rutte III	9 (6 ministers en 3 staatssecretarissen uit oude kabinet, en 3 tussentijds aangetreden staatssecretarissen)	5 (7 indien de tussentijds aangetreden staatssecretarissen meetellen)	1

Tabel 3

Demissionaire periode	Aantal dagen demissionair kabinet	Datum Tweede Kamerverkiezing	Aantal dagen kabinetsformatie
12 mei 1982 – 4 november 1982 (Na Van Agt III)	176	8 september 1982	57
12 mei 1982 – 4 november 1982 (Na Van Agt III)	54	21 mei 1986	54
3 mei 1989 - 7 november 1989 (Na Lubbers II)	188	6 september 1989	62
10 mei 1994 - 22 augustus 1994 (Na Lubbers III)	104	3 mei 1994	104
6 mei 1998 - 3 augustus 1998 (Na Kok I)	89	6 mei 1989	89
16 april 2002 - 22 juli 2002 (Na Kok II)	97	15 mei 2002	68
16 oktober 2002 - 27 mei 2003 (Na Balkenende I)	223	22 januari 2003	125
30 juni 2006 - 7 juli 2006 (Na Balkenende II)	8	-	8
22 november 2006 - 22 februari 2007 (Na Balkenende III)	92	22 november 2006	92
20 februari 2010 - 14 oktober 2010 (Na Balkenende IV)	236	9 juni 2010	127
23 april 2012 - 5 november 2012 (Na Rutte I)	196	12 september 2012	54
15 maart 2017 - 26 oktober 2017 (Na Rutte II)	225	15 maart 2017	225
15 januari 2021 - 10 januari 2022 (Na Rutte III)	360	17 maart 2021	299
7 juli 2023 - onbekend (Na Rutte IV)		22 november 2023	

Tabel 4

Kabinet	Coalitie	Aantal zetels per partij
Lubbers I	CDA en VVD	CDA: 45 VVD: 36
Lubbers II	CDA en VVD	CDA: 54 VVD: 27
Lubbers III	CDA en PvdA	CDA: 54 PvdA: 49
Kok I	PvdA, VVD en D66	PvdA: 37 VVD: 31 D66: 24
Kok II	PvdA, VVD en D66	PvdA: 45 VVD: 38 D66: 14
Balkenende I	CDA, VVD en LPF	CDA: 43 VVD: 24 LPF: 22
Balkenende II	CDA, VVD en D66	CDA: 44 VVD: 28 D66: 6
Balkenende III	CDA en VVD	CDA: 44 VVD: 28
Balkenende IV	CDA, PvdA en ChristenUnie	CDA: 41 PvdA: 33 ChristenUnie: 6
Rutte I	VVD en CDA	VVD: 31 CDA: 21
Rutte II	VVD en PvdA	VVD: 41 PvdA: 38
Rutte III	VVD, D66, CDA en ChristenUnie	VVD: 33 D66: 19 CDA: 19 ChristenUnie: 5
Rutte IV	VVD, D66, CDA en ChristenUnie	VVD: 34 D66: 24 CDA: 15 ChristenUnie: 5

Tabel 5

Jaar	Aantal controversieel verklaarde onderwerpen
1994 (Na Lubbers III)	2 wetsvoorstellen en 0 overige (ná verkiezingen, Handelingen II 1193/94, nr. 75)
1998 (Na Kok I)	8 wetsvoorstellen en 0 overige (ná verkiezingen, Handelingen II 1997/98, nr. 82)
2002 (Na Kok II)	27 wetsvoorstellen en 81 overige (ná verkiezingen, Kamerstuk 28383, nr. 2)
2002 (Na Balkenende I)	8 wetsvoorstellen en 10 overige (Kamerstuk 28641, nr. 6)
2007 (Na Balkenende III)	27 wetsvoorstellen en 10 overige (ná verkiezingen, Kamerstuk 30927, nr. 1[114])
2010 (Na Balkenende IV)	43 wetsvoorstellen en 277 overige (Kamerstuk 32333, nr. 14)
2012 (Na Rutte I)	11 wetsvoorstellen en 45 overige (Kamerstuk 33285, nr. 13)
2017 (Na Rutte II)	40 wetsvoorstellen en 248 overige (ná verkiezingen, Kamerstuk 34707, nr. 3)
2021 (Na Rutte III)	20 wetsvoorstellen en 167 overige (Kamerstuk 35718, nr. 9)
2023 (Na Rutte IV)	9 wetsvoorstellen en 47 overige (Kamerstuk 36408, nr. 16)

114 Deze lijst van januari 2007 is niet vastgesteld door de plenaire vergadering, vermoedelijk omdat kort nadat de commissie klaar was, Balkenende IV aantrad (februari 2007).

BIJLAGE - 2

Concept-vervangingsregeling

Grondwet

Artikel 57a

1. De wet regelt de tijdelijke vervanging van een lid van de Staten-Generaal wegens zwangerschap en bevalling, alsmede wegens ziekte.
2. De wet regelt de tijdelijke vervanging van een lid van de Staten-Generaal gedurende de periode, bedoeld in artikel 57, derde lid.

Artikel 129

3. De artikelen 53, tweede lid, en 59 zijn van toepassing. Artikel 57a, eerste lid, is van overeenkomstige toepassing.

Kieswet – Concept nieuwe paragraaf 4 in hoofdstuk X in afdeling IV

§ 4. Beëindiging van het lidmaatschap van de Staten-Generaal en vervanging wegens samenloop met het vervullen van het ambt van minister of staatssecretaris als bedoeld in artikel 57, derde lid, van de Grondwet.

Artikel X 13

1. De voorzitter van een der Kamers der Staten-Generaal verleent aan een lid van de betreffende Kamer op diens verzoek tijdelijk ontslag wegens samenloop van het lidmaatschap met het vervullen van het ambt van minister of staatssecretaris indien hij deze functies verenigt op grond van artikel 57, derde lid, van de Grondwet. Het tijdelijk ontslag gaat in op de dag na de bekendmaking van de beslissing op het verzoek.
2. Het lidmaatschap van het lid aan wie tijdelijk ontslag als bedoeld in het eerste lid is verleend, herleeft van rechtswege met ingang van de dag na de dag waarop omtrent de beschikbaarstelling van diens ambt van minister of staatssecretaris, bedoeld in artikel 57, derde lid, van de Grondwet is beslist dat dit ambt eindigt.

Artikel X 14

1. De voorzitter van een der Kamers der Staten-Generaal beslist op een verzoek tot tijdelijk ontslag als bedoeld in artikel X 13, eerste lid, zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk op de veertiende dag na indiening van het verzoek.
2. Een beslissing tot tijdelijk ontslag bevat de dag van ingang van het ontslag.
4. De voorzitter van een der Kamers der Staten-Generaal geeft van een beslissing tot tijdelijk ontslag onverwijld kennis aan de voorzitter van het centraal stembureau.

Artikel X 15

1. De voorzitter van het centraal stembureau benoemt een vervanger voor de plaats die is opengevallen als gevolg van een tijdelijk ontslag als bedoeld in deze paragraaf. De hoofdstukken V en W zijn van toepassing, met dien verstande dat in afwijking van artikel V 2, eerste lid, de benoeming uiterlijk op de tiende dag na de dagtekening van de kennisgeving van benoeming wordt aangenomen.
2. Degene die als vervanger is benoemd, houdt op lid te zijn met ingang van de dag waarop het lidmaatschap van het lid aan wie tijdelijk ontslag als bedoeld in artikel X 13, eerste lid, is verleend van rechtswege herleeft dan wel de dag na de dag waarop het lid aan wie tijdelijk ontslag is verleend, aanvangt met het vervullen van het ambt van minister of staatssecretaris anders dan op grond van artikel 57, derde lid, van de Grondwet, onverminderd de mogelijkheid dat het vervangende lidmaatschap ingevolge deze wet op een eerder tijdstip eindigt.

3. Indien de vervanger van het lid van een der Kamers der Staten-Generaal aan wie tijdelijk ontslag is verleend wegens op grond van artikel X 13, eerste lid, voortijdig ontslag neemt, dan wel wordt benoemd tot lid van een der Kamers der Staten-Generaal voor een plaats die is opengevallen anders dan als gevolg van een tijdelijk ontslag, benoemt de voorzitter van het centraal stembureau een nieuwe tijdelijke vervanger voor de resterende periode van het tijdelijk ontslag.

Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer

Artikel 1

4. Op het kamerlid dat ingevolge artikel X 15 van de Kieswet als vervanger is benoemd in de plaats die is opengevallen als gevolg van het tijdelijk ontslag van een lid wegens samenloop van het lidmaatschap met het vervullen van het ambt van minister of staatssecretaris als bedoeld in artikel 57, derde lid, van de Grondwet, is deze wet van toepassing voor de duur van de vervanging.

Wet vergoedingen leden Eerste Kamer

Artikel 3c

Op het kamerlid dat ingevolge artikel X 15 van de Kieswet als vervanger is benoemd in de plaats die is opengevallen als gevolg van het tijdelijk ontslag van een lid wegens samenloop van het lidmaatschap met het vervullen van het ambt van minister of staatssecretaris als bedoeld in artikel 57, derde lid, van de Grondwet, is deze wet van toepassing voor de duur van de vervanging.

Algemene pensioen- en uitkeringswet politieke ambtsdragers

Artikel 50a

2. Deze wet is niet van toepassing op het kamerlid dat is benoemd in de plaats die is opengevallen als gevolg van het tijdelijk ontslag van een lid, ingevolge de artikelen X 12 dan wel X 15 van de Kieswet.

BIJLAGE - 3

Aangenomen moties, ingediend tijdens debat in Tweede Kamer 8 september 2021

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2020–2021

35 896 **Verenigbaarheid van functies met het Kamerlidmaatschap**

Nr. 6 **MOTIE VAN HET LID LEIJTEN C.S.**
Voorgesteld 8 september 2021

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat de handhaving van de Grondwet een taak is van de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk en dat de grondwetgever het altijd onwenselijk heeft geacht dat Kamerleden een dubbelfunctie bekleden als bewindspersoon, zoals neergelegd in artikel 57, lid 2 van de Grondwet;

constaterende dat hierop één uitzonderingsmogelijkheid bestaat, waardoor een demissionair bewindspersoon na verkiezingen benoemd kan worden als Kamerlid, zoals geregeld in artikel 57, lid 3 van de Grondwet;

van mening dat het ongeacht de ruime of smalle interpretatie van artikel 57, lid 3 van de Grondwet onwenselijk is dat nieuw benoemde bewindspersonen tevens Kamerlid blijven en dat dit ook in strijd is met de geest van artikel 57 van de Grondwet;

constaterende dat de Raad van State in zijn advisering van 1 september 2021 formuleert dat de Kamer invulling dient te geven aan de reikwijdte van artikel 57, lid 3 van de Grondwet;

spreekt uit dat artikel 57, lid 3 van de Grondwet strikt geïnterpreteerd dient te worden, wat betekent 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;

spreekt voorts uit dat bij een ongeoorloofde dubbelfunctie van een Kamerlid de Kamervoorzitter het Reglement van Orde van de Tweede

kst-35896-6
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2021

Kamer, artikel 2.2 handhaaft en conform artikel X 3 van de Kieswet aan de Kiesraad vermeldt dat er een vacature tot lid is ontstaan,

en gaat over tot de orde van de dag.

Leijten
Arib
Wassenberg
Simons
Martin Bosma
Dassen
Van Baarle
Van der Plas
Bisschop
Bromet
Van Haga
Van Houwelingen

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2020–2021

35 896 **Verenigbaarheid van functies met het Kamerlidmaatschap**

Nr. 13 **MOTIE VAN DE LEDEN CEDER EN DASSEN**
Voorgesteld 8 september 2021

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat het lidmaatschap van de Staten-Generaal en lidmaatschap van het kabinet in beginsel niet verenigbaar zijn;

constaterende dat de Grondwet momenteel ruimte laat wanneer het lidmaatschap van het kabinet in demissionaire staat betreft;

constaterende dat de Raad van State fundamentele vragen opwerpt over de scheiding van verantwoordelijkheden van bewindspersonen en Kamerleden in relatie tot een toenemend aantal Kamerleden dat lidmaatschap van Kamer en kabinet combineert en langer durende kabinetsformaties;

verzoekt de regering, een onafhankelijke commissie in te stellen die een voorstel uitwerkt voor een regeling voor tijdelijke vervanging van demissionaire bewindspersonen die tevens Kamerlid zijn en hoe dat een werkbare vorm kan krijgen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Ceder
Dassen

kst-35896-13
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2021

Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 896, nr. 13

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2020–2021

35 896 Verenigbaarheid van functies met het Kamerlidmaatschap

Nr. 14

MOTIE VAN DE LEDEN ELLIAN EN INGE VAN DIJK
Voorgesteld 8 september 2021

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat steeds vaker vragen rijzen over de toepassing, uitleg en reikwijdte van bepalingen uit de Grondwet die zien op het functioneren van regering en parlement;

constaterende dat de Raad van State in zijn voorlichting van 1 september jongstleden een aantal fundamentele vragen opwerpt ten aanzien van diverse werkwijzen van zowel de Kamer als het kabinet rondom de ontslagaanvraag van een kabinet;

constaterende dat diverse vraagstukken zijn gerezen ten aanzien van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer, de Kieswet, de werkwijze rondom ontslag van het kabinet en hoe deze zich zouden moeten verhouden tot diverse bepalingen uit de Grondwet;

overwegende dat wijziging van de Grondwet in samenhang met het Reglement van Orde van de Tweede Kamer en de Kieswet een zorgvuldige en gedegen analyse en voorbereiding vraagt;

verzoekt de regering, om een commissie in te stellen die:
- de functionering van artikel 57 van de Grondwet analyseert en met voorstellen komt ter verduidelijking en/of vernieuwing van artikel 57 van de Grondwet tevens in relatie tot artikel X 1 en artikel X 3 Kieswet en het Reglement van Orde van de Tweede Kamer;
- de werkwijze van het vragen van ontslag door een kabinet, het ontslag en de benoeming van ministers en staatssecretarissen die al lid zijn van een demissionair kabinet, analyseert en met voorstellen komt ter verduidelijking en verankering van de werkwijze;
- hierover een dialoog aangaat met de Tweede Kamer,

kst-35896-14
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2021

en gaat over tot de orde van de dag.

Ellian
Inge van Dijk

BIJLAGE - 4

Besluiten van de minister van BZK met betrekking tot de instelling van het adviescollege en de benoeming van zijn leden

STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 11212
2 mei
2023

Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 28 april 2023, nr. 2023-0000203373, houdende instelling van het adviescollege inzake de werking van artikel 57 van de Grondwet

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;

Handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad;

Gelet op artikel 6, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges;

Besluit:

Artikel 1

Er is een adviescollege inzake de werking van artikel 57 van de Grondwet.

Artikel 2

Het adviescollege heeft tot taak:
- De werking van artikel 57 van de Grondwet en de daarmee samenhangende vragen rondom ontslag en benoeming te analyseren;
- Te adviseren over een verduidelijking of vernieuwing van artikel 57 van de Grondwet, mede in relatie tot de Kieswet en het Reglement van Orde van de Tweede Kamer;
- Te adviseren over een regeling voor de tijdelijke vervanging van Tweede en Eerste Kamerleden die tevens bewindspersoon zijn in een demissionair kabinet.

Artikel 3

Het adviescollege bestaat uit een voorzitter en vier andere leden.

Artikel 4

1. Het adviescollege brengt binnen een jaar na de inwerkingtreding van deze regeling zijn advies uit aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

2. Na het uitbrengen van het advies is het adviescollege opgeheven.

Artikel 5

Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst en vervalt vier weken na het uitbrengen van het advies.

Artikel 6

Deze regeling wordt aangehaald als: Regeling instelling adviescollege inzake de werking van artikel 57 van de Grondwet.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot

TOELICHTING

Op 8 september 2021 debatteerde de Tweede Kamer over de uitleg van artikel 57 van de Grondwet naar aanleiding van de benoeming van drie Tweede Kamerleden tot Staatssecretaris in het demissionaire kabinet.[1] Tijdens dit debat werd een motie van het lid Leijten c.s.[2] ingediend, die onder meer uitspreekt dat artikel 57 zo moet worden uitgelegd, dat in het geval een zittend Kamerlid wordt benoemd tot demissionair bewindspersoon, diens Kamerlidmaatschap vervalt. Deze motie is op 14 september 2021 aangenomen.[3] Tijdens dit debat zijn bij motie twee verzoeken aan de regering gericht om een commissie in te stellen. De motie van de leden Ceder en Dassen[4] verzoekt de regering om een onafhankelijke commissie in te stellen die moet adviseren over een regeling voor de tijdelijke vervanging van Kamerleden die tevens bewindspersoon zijn in een demissionair kabinet. De motie van de leden Ellian en Inge van Dijk[5] verzoekt de regering om een commissie in te stellen die het functioneren van artikel 57 van de Grondwet analyseert en met voorstellen komt ter verduidelijking of vernieuwing van dit artikel, tevens in relatie tot de Kieswet en het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. Beide moties zijn op 14 september 2021 aangenomen.[6]

Op 16 februari 2022 heb ik de Kamer geïnformeerd over de wijze waarop het kabinet uitvoering wil geven aan deze beide moties.[7] De taakopdracht die ik toen heb geschetst, is opgenomen in artikel 2 van deze regeling. Bij brief van 3 maart 2022[8] en tijdens het schriftelijk overleg dat heeft plaatsgevonden over de brieven van 16 februari en 3 maart,[9] heb ik erop gewezen dat het in de rede ligt dat de adviescommissie bij haar advies over een verduidelijking of vernieuwing van artikel 57 van de Grondwet, mede in relatie tot de Kieswet en het Reglement van Orde van de Tweede Kamer, ook de inhoud van de hiervoor genoemde motie van het lid Leijten c.s. zal betrekken. Aan die motie doet de instelling van de adviescommissie niets af.

Artikel 3 van deze regeling bepaalt dat de adviescommissie bestaat uit een voorzitter en vier andere leden. In het hiervoor genoemde schriftelijk overleg heb ik aangegeven dat ik voornemens ben als voorzitter een voormalig lid van een van de beide Kamers te benoemen die tijdens zijn of haar Kamerlidmaatschap blijk heeft gegeven van een affiniteit voor grondwettelijke vraagstukken.
In het schriftelijk overleg heb ik verder aangegeven dat de overige leden van de commissie in ieder geval expertise zullen inbrengen op het terrein van het institutionele staatsrecht (met inbegrip van het proces van kabinetsformatie), politicologie en parlementaire geschiedenis. In aanvulling daarop acht ik het wenselijk dat de commissie beschikt over expertise op het terrein van integriteit en ethiek. Gelet op deze randvoorwaarden ben ik van oordeel dat de in deze regeling bepaalde adviestaak niet aan een bestaand adviescollege kan worden opgedragen en acht ik het noodzakelijk hiervoor een nieuw adviescollege in te stellen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot

[1] *Handelingen II* 2020/21, nr. 104, item 7.
[2] *Kamerstuk* 35 896, nr. 6.
[3] *Handelingen II* 2020/21, nr. 105, item 12.
[4] *Kamerstuk* 35 896, nr. 13.
[5] *Kamerstuk* 35 896, nr. 14.
[6] *Handelingen II* 2020/21, nr. 105, item 12.
[7] *Kamerstuk* 35 896, nr. 19.
[8] *Kamerstuk* 35 896, nr. 20.
[9] *Kamerstuk* 35 896, nr. 22, p. 3.

STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 11214
2 mei
2023

Besluit van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 28 april 2023, nr. 2023-0000203372, houdende benoeming van de leden van het adviescollege inzake de werking van artikel 57 van de Grondwet en vaststelling van de vergoeding

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;

Handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad;

Gelet op artikel 6, derde lid, van de Kaderwet adviescolleges, artikel 2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies en artikel 4, eerste lid, van het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies;

Besluit:

Artikel 1

In dit besluit wordt verstaan onder het adviescollege: het adviescollege, bedoeld in artikel 1 van de Regeling instelling adviescollege inzake de werking van artikel 57 van de Grondwet.

Artikel 2

1. Voorzitter, tevens lid, van het adviescollege is: J.W.M. (Hans) Engels.

2. De andere leden van het adviescollege zijn:
   a. C.C. (Carla) van Baalen
   b. S.L. (Sarah) de Lange
   c. R.J.B. (Roel) Schutgens
   d. J.E. (Jonathan) Soeharno.

Artikel 3

1. Aan de voorzitter van het adviescollege wordt een vaste vergoeding per maand toegekend voor de duur van het adviescollege, waarbij de arbeidsduurfactor wordt vastgesteld op 0,1 en de salarisschaal op het maximum van schaal 18 van paragraaf 6.3 van de CAO Rijk 2022–2024.

2. Aan de overige leden van het adviescollege wordt een vergoeding toegekend per vergadering van 3% van het maximum van schaal 18 van paragraaf 6.3 van de CAO Rijk 2022–2024.

Artikel 4

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag waarop de Regeling instelling adviescollege inzake de werking van artikel 57 van de Grondwet in werking treedt. Indien de Staatscourant waarin dit besluit wordt geplaatst, wordt uitgegeven na de dag waarop de Regeling instelling adviescollege inzake de werking van artikel 57 van de Grondwet in de Staatscourant wordt geplaatst, treedt het besluit in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst, en werkt het terug tot en met de dag waarop de Regeling instelling adviescollege inzake de werking van artikel 57 van de Grondwet in werking treedt.

2. Dit besluit vervalt met ingang van het tijdstip waarop het adviescollege is opgeheven.

Dit besluit zal in de Staatscourant worden geplaatst.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot

BIJLAGE - 5

Briefwisseling tussen het adviescollege en de Voorzitter van de Tweede Kamer

Adviescollege inzake de werking van artikel 57 van de Grondwet

CAOP
Postbus 556, 2501 CN Den Haag
Lange Voorhout 13, 2514 EA Den Haag KvK-nummer 41158878

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Datum: 4 september 2023
Bijlage(n): 1
Ons kenmerk: Art.57vdG/ ID87743

Contact inhoudelijke vragen: [redacted]
[redacted] minbzk.nl/
[redacted] @minbzk.nl

Betreft: Aanbieding probleemanalyse van het adviescollege inzake de werking van artikel 57 van de Grondwet

Geachte mevrouw Bergkamp,

Op 28 april jl. heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het adviescollege inzake de werking van artikel 57 van de Grondwet ingesteld (*Stcrt.* 2023, 11212). Het adviescollege is in mei begonnen met zijn werkzaamheden. Graag informeer ik u namens het adviescollege over de probleemanalyse die het adviescollege heeft vastgesteld en die de basis vormt van het te verrichten onderzoek.

Het adviescollege streeft ernaar zijn advies voor 1 mei 2024 uit te brengen aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Hoogachtend,

Hans Engels
Voorzitter van het adviescollege inzake de werking van artikel 57 van de Grondwet

DOC.ID: 87743

1

De bijlage bij deze brief komt inhoudelijk overeen met de inleiding bij dit rapport.

Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL

Commissie BiZa

Adviescollege inzake werking van artikel 57 van de
Grondwet
t.a.v. de heer H. Engels
pa/ Postbus 556
2501 CN Den Haag

Plaats en datum:	Den Haag, 16 oktober 2023
Betreft:	Aanbieding probleemanalyse Adviescollege inzake werking artikel 57 Grondwet
Ons kenmerk:	2023Z16242/2023D41393
Uw brief van:	4 september 2023

Geachte heer Engels,

Uw bovengenoemde brief met bijlage is door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken ontvangen en besproken.

De commissie heeft besloten uw brief met bijlage voor kennisgeving aan te nemen. Dat betekent dat de commissie geen verdere actie onderneemt naar aanleiding van uw brief. Kamerleden kunnen zelf bepalen of zij uw informatie gebruiken als achtergrondinformatie of bij toekomstige debatten over dit onderwerp met het kabinet.

Namens de commissie dank ik u voor de toezending van uw brief met bijlage.

Hoogachtend,

de griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,

Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

T.
E. **@tweedekamer.nl**

BIJLAGE - 6

Lijst van geïnterviewden

Lijst van geïnterviewden

- mr. dr. L.F. Asscher 30 oktober 2023
- mr. dr. K.H.D.M. Dijkhoff 4 december 2023
- drs. R.W. Knops 6 november 2023
- drs. E.M.J. Ploumen 28 november 2023
- drs. C.J. Schouten 6 december 2023
- drs. S.P.R.A. van Weyenberg 1 november 2023
- drs. A.D. Wiersma 31 oktober 2023

Het doel van de interviews was om informatie te verzamelen over de manier waarop invulling gegeven wordt aan het dubbelmandaat door leden van een demissionair kabinet die ook lid zijn van de nieuwgekozen Tweede Kamer. Hiertoe zijn zeven individuele interviews afgenomen met voormalig demissionair ministers en staatsecretarissen met een dubbelmandaat uit de kabinetten Rutte III en Rutte IV. Uit beide kabinetten zijn oud-bewindspersonen geselecteerd van de verschillende regeringspartijen, te weten VVD en PvdA in Rutte III en VVD, D66, CU en CDA in Rutte IV. De interviews werden doorgaans afgenomen door één lid van het adviescollege (Carla van Baalen of Sarah de Lange) en één medewerker van het secretariaat (Henk-Martijn Breunese, Emma Stolker of Jasper Tazelaar) aan de hand van een semigestructureerde vragenlijst.

Met de geïnterviewden is ten eerste afgesproken dat de informatie uit de interviews uitsluitend is bedoeld ten behoeve van de werkzaamheden van het adviescollege en ten tweede dat in het eindrapport niet uit de interviews wordt geciteerd