

Vergaderjaar 2024–2025

35 896

Verenigbaarheid van functies met het Kamerlidmaatschap

Nr. 28

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 mei 2025

Op 12 juni 2024 heeft het op verzoek van uw Kamer ingestelde adviescollege inzake de werking van artikel 57 van de Grondwet (hierna: het adviescollege) zijn bevindingen gepresenteerd in het rapport *Demissionaire dubbelrol? De (on)verenigbaarheid van het lidmaatschap van Kamer en kabinet*. In deze brief ga ik, namens het kabinet, hierop in. Hierbij schets ik eerst de gebeurtenissen die destijds aanleiding gaven om het adviescollege in te stellen, zet ik vervolgens kort de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van het adviescollege uiteen en geef ik per aanbeveling aan hoe het kabinet voornemens is hiermee om te gaan.

Achtergrond instelling adviescollege

Artikel 57 van de Grondwet bevat de incompatibiliteitenregeling voor het Kamerlidmaatschap. Het eerste lid bepaalt dat niemand lid kan zijn van beide Kamers. 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, waaronder het ambt van Minister of Staatssecretaris. Specifiek ten aanzien van deze incompatibiliteit bevat artikel 57, derde lid, van de Grondwet 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 verenigen met het Kamerlidmaatschap. Demissionaire bewindspersonen die tevens zijn gekozen als lid van de Tweede Kamer kunnen hun ambt van Minister of Staatssecretaris demissionair dus blijven uitoefenen totdat de formatie is afgerond en het nieuwe kabinet aantreedt.

Tijdens de kabinetsformatie van 2021 kwam artikel 57 van de Grondwet 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 al lid is van de Staten-Generaal en daarna pas het ambt van demissionair bewindspersoon aanneemt. In deze discussie werd ook aandacht besteed aan de vraag wat het vervullen van een tijdelijke dubbelrol betekent voor de feitelijke uitoefening van beide ambten.

Nadat eerst de Afdeling advisering van de Raad van State door de Tweede Kamer over dit vraagstuk om een voorlichting was gevraagd¹ werd de regering tijdens een debat op 8 september 2021 door de Tweede Kamer in een tweetal moties verzocht een onafhankelijke commissie in te stellen, die zich nader over deze kwestie en enkele daarmee verband houdende aandachtspunten zou moeten buigen.² Dit leidde tot de instelling van het adviescollege per 3 mei 2023.³ In de instellingsregeling werd de taak van het adviescollege als volgt omschreven:⁴

- 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.

Conclusies en aanbevelingen adviescollege en reactie kabinet

Werking artikel 57 van de Grondwet

Het adviescollege schrijft in zijn rapport van oordeel te zijn dat de uitzondering uit artikel 57, derde lid, van de Grondwet op de onverenigbaarheid van het Kamerlidmaatschap en het ambt van Minister of Staatssecretaris zo dient te worden begrepen dat zij is beperkt tot zittende bewindspersonen die hun ambt ter beschikking hebben gesteld en daarna worden gekozen in de Staten-Generaal.⁵ Hiertoe volgt het adviescollege de volgende redenering.

Op grond van artikel 57, tweede lid, van de Grondwet is incompatibiliteit van het Kamerlidmaatschap en het ambt van Minister of Staatssecretaris de hoofdregel. Ook wat betreft het adviescollege staat dit niet ter discussie gelet op het inherente conflict van plichten tussen de beide functies. De achter deze hoofdregel gelegen belangen maken dat een uitzondering zo beperkt mogelijk dient te zijn. Blijkens de totstandkomingsgeschiedenis van de tijdelijke uitzondering uit artikel 57, derde lid, van de Grondwet is het belangrijkste argument voor de uitzondering gelegen in het borgen van continuïteit van bestuur. Indien een tijdelijke dubbelfunctie niet mogelijk wordt gemaakt, zouden bewindspersonen die worden verkozen en toetreden tot de Staten-Generaal immers direct hun ontslag moeten aanbieden.⁶ Het belang van continuïteit van bestuur rechtvaardigt een tijdelijke uitzondering voor demissionaire 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

¹ *Kamerstukken II* 2020/21, 35 896, nr. 3.

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

³ *Kamerstukken II* 35 896, 2021/22, nr. 19, 20; *Stcrt.* 2023, nr. 11212.

⁴ Artikel 2 van de Regeling instelling adviescollege inzake de werking van artikel 57 van de Grondwet.

⁵ *Demissionaire dubbelrol? De (on)verenigbaarheid van het lidmaatschap van kamer en kabinet*, p. 38.

⁶ *Idem*, p. 31.

continuïteit is dan immers al doorbroken met het ontslag van de te vervangen bewindspersoon.⁷

Een tweede argument dat genoemd is bij de totstandkoming van de uitzondering in artikel 57, derde lid, van de Grondwet is dat tijdelijke verenigbaarheid niet bezwaarlijk is omdat de Kamer in demissionaire periodes in beginsel «geen belangrijke politieke zaken» zal doen.⁸ In de praktijk gaat dit echter steeds minder op. Dit vormt een extra reden om de uitzondering op de hoofdregel van incompatibiliteit zoveel mogelijk te beperken.⁹

Het kabinet kan voorgaande redenering, gebaseerd op de oorspronkelijke bedoeling van de grondwetgever, goed volgen. Deze sluit bovendien aan op de opvatting van de Tweede Kamer, die zich met het aanvaarden van de motie-Leijten uitsprak voor een strikte interpretatie van de uitzondering, in die zin dat «een Kamerlid nooit een dubbelfunctie kan krijgen nadat het Kamerlid zonder dubbelfunctie is geïnstalleerd en dat er geen enkele uitzondering op artikel 57 van de Grondwet bestaat dan de situatie dat een demissionair bewindspersoon gekozen wordt als Kamerlid.»¹⁰

Op grond van het voorgaande onderschrijft het kabinet de conclusie van het adviescollege en constateert dat hiermee de onduidelijkheid over de interpretatie van artikel 57, derde lid, van de Grondwet is weggenomen. Dit betekent dat de lezing van dit artikel – dat de uitzondering enkel geldt voor demissionaire bewindspersonen die vervolgens Kamerlid worden – niet langer ter discussie staat.

In lijn met het adviescollege acht het kabinet het wel raadzaam om de tekst van artikel 57, derde lid, van de Grondwet zo te wijzigen dat dit ook tekstueel buiten twijfel staat, mede om enige discussie hierover in de toekomst te voorkomen. Het kabinet is dan ook voornemens om hiertoe een voorstel tot wijziging van de Grondwet voor te bereiden. De redactionele suggestie van het adviescollege om artikel 57, derde lid, van de Grondwet zo aan te passen dat de grenzen van de reikwijdte van de uitzondering duidelijker naar voren komen, neemt het kabinet hierbij ter harte.

Werkwijze benoeming en ontslag bewindspersonen

Het adviescollege heeft ook aanbevelingen gedaan ten aanzien van de werkwijze van de benoeming en het ontslag van bewindspersonen in een demissionair kabinet. Dit naar aanleiding van vragen die rezen over wat de status is van een bewindspersoon die nieuw benoemd wordt in een kabinet dat al demissionair is. 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. Dit vergt geen (grond)wetswijziging.¹¹

⁷ Idem, p. 38.

⁸ Idem, p. 31.

⁹ Idem, p. 38.

¹⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35 896, nr. 6.

¹¹ *Demissionaire dubbelrol? De (on)verenigbaarheid van het lidmaatschap van kamer en kabinet*, p. 44.

Onduidelijkheid over de status van een bewindspersoon binnen het demissionaire kabinet is onwenselijk en het voorstel van het adviescollege om dit met heldere communicatie tegen te gaan biedt een laagdrempelige oplossing. Het kabinet neemt deze aanbeveling dan ook graag over en zal langs deze lijn een werkwijze inrichten.

Werkwijze beëindiging van het Kamerlidmaatschap bij onverenigbare functies

De procedure voor het beëindigen van het Kamerlidmaatschap bij onverenigbare functies is uitgewerkt in de Kieswet. Hierover zijn ook 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 gebleken dat deze regels enkele onduidelijkheden bevatten waardoor het proces niet in alle gevallen volledig sluitend is. In het rapport doet het adviescollege aanbevelingen om deze onduidelijkheden weg te nemen. Zo 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. De aanbevelingen van het adviescollege op voorgaande punten zijn in het rapport nader uitgewerkt.¹²

Net als het adviescollege meent het kabinet dat onduidelijkheden in de procedures rondom het beëindigen van het lidmaatschap bij onverenigbare functies moeten worden weggenomen. Het kabinet is het adviescollege dan ook erkentelijk voor de concrete en gedetailleerde uitwerking van de aanbevelingen op dit punt. Voor zover dit een wijziging van de Kieswet vergt, zal hier kabinet hiermee aan de slag gaan. Uiteraard ligt het oordeel over een eventuele wijziging van het Reglement van Orde van uw Kamer bij uzelf.

Vervangingsregeling voor Kamerleden die ook demissionair bewindspersoon zijn

Momenteel kan een Kamerlid zich enkel tijdelijk laten vervangen in geval van zwangerschap en bevalling of ziekte. De grondslag hiervoor is artikel 57a van de Grondwet. De uitwerking van de vervangingsregeling staat in de Kieswet. Hierin is geregeld dat vervanging op grond van zwangerschap en bevalling of ziekte een facultatieve mogelijkheid betreft.

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). De vervangingsregeling dient volgens het adviescollege een facultatief karakter te krijgen. 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 ontslagvraag wordt beslist. In de meeste gevallen zal dit aan het einde van de formatie zijn. Voor het overige ligt het naar oordeel van het adviescollege in de rede zoveel als mogelijk aan te sluiten bij de bestaande vervangingsregeling voor zwangerschap en bevalling of ziekte.¹³ Uit het rapport blijkt dat de aanbeveling van het adviescollege niet lichtvaardig tot stand is gekomen. Het uitgangspunt in de Grondwet

¹² Idem, p. 51.

¹³ Idem, p. 55–56.

betreft immers het persoonlijk karakter van het ambt van volksvertegenwoordiger. Een belangrijk argument om hiertoe toch over te gaan, betrof de constatering van het adviescollege dat het combineren van de ambten van demissionair bewindspersoon en Kamerlid in de praktijk verschillende problemen oplevert. Dit bleek onder meer uit de gesprekken die het adviescollege heeft gevoerd met personen die zich in deze situatie hebben bevonden.¹⁴ Hieruit kwam naar voren dat het combineren van de beide functies in de praktijk verschillende problemen oplevert. Ten eerste bleek 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.¹⁵

Het kabinet kan zich vinden in het advies om een vervangingsregeling op te stellen en is voornemens om een vervangingsregeling te introduceren. Het persoonlijke karakter van het ambt van volksvertegenwoordiger blijft het uitgangspunt, maar een vervangingsregeling kan uitkomst bieden in situaties waarin de hierboven beschreven problemen zich voordoen. Het kabinet zal verkennen hoe deze vervangingsregeling het beste kan worden vormgegeven. Hiervoor zal eerst een voorstel tot wijziging van de Grondwet nodig zijn en vervolgens dient dit nader te worden uitgewerkt in een voorstel tot wijziging van de Kieswet.

De afweging die het kabinet maakt om deze vervangingsregeling te introduceren, kan de vraag oproepen hoe dit zich verhoudt tot het ingenomen standpunt over het advies van het Adviescollege Rechtspositie Politieke Ambtsdragers over de uitbreiding van gronden waarop volksvertegenwoordigers zich tijdelijk kunnen laten vervangen. Hieruit volgt immers de lijn dat terughoudend dient te worden omgegaan met de mogelijkheid tot vervanging.¹⁶ Om toch over te gaan tot de introductie van een vervangingsregeling voor de demissionaire periode is voor het kabinet doorslaggevend de bijzondere aard van deze vervanging. Het betreft een beperkte, specifieke en goed af te bakenen uitbreiding van de vervangingsmogelijkheden voor Kamerleden die niet voortkomt uit de persoonlijke situatie van de eventueel te vervangen volksvertegenwoordiger, maar volgt uit het achter artikel 57, tweede lid, van de Grondwet gelegen staatkundige belang dat een samenloop van de ten principale onverenigbare ambten van Kamerlid en (demissionair) bewindspersoon waar mogelijk voorkomen dient te worden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J.J.M. Uitermark

¹⁴ Idem, p. 88.

¹⁵ Idem, p. 55.

¹⁶ *Kamerstukken II 2023/24, 36 410 VII, nr. 91.*