

36 837

Voorstel van wet van het lid Chakor houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet strekkende tot verruiming van de mogelijkheden tot tijdelijke vervanging van leden van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer der Staten-Generaal, de provinciale staten, de gemeenteraden, de eilandsraden en de kiescolleges

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

Inleiding

Politiek vraagt veel van volksvertegenwoordigers. Het ambt is intensief, verantwoordelijk en eist vaak meer dan een voltijds inzet. Maar in tegenstelling tot werknemers missen volksvertegenwoordigers de verlofregelingen die in onze samenleving normaal zijn geworden. Dat leidt ertoe dat zij soms voor onmogelijke keuzes staan: het gezin of het ambt, de zorg voor een naaste of de democratische taak. Dat wringt, en maakt het politieke ambt voor velen minder toegankelijk. Dit wetsvoorstel wil daarin verandering brengen. Verlofregelingen in de politiek sluiten onvoldoende aan bij op de dagelijkse realiteit van volksvertegenwoordigers in de politiek.

Om werk en privé in balans te kunnen houden zijn er voor werknemers meerdere verlofsoorten bij wet vastgelegd. Zo kent de Wet Arbeid en Zorg (Wazo) regels ten aanzien van onder andere zwangerschapsverlof, adoptieverlof en pleegzorgverlof, kort verzuimverlof, geboorteverlof, kort en langdurig zorgverlof, en ouderschapsverlof. Daarnaast kunnen via arbeidsvoorwaarden aanvullende regelingen worden getroffen.

Voor volksvertegenwoordigers ligt dat anders. Die mogen alleen vervangen worden in het geval van zwangerschap en bevalling en ziekte. Behalve beperkt is deze vervangingsregeling ook inflexibel: een volksvertegenwoordiger mag per zittingsperiode maximaal drie keer zestien weken vervangen worden¹. Voor een kortere of langere periode van zestien weken bestaat geen vervangingsmogelijkheid².

De initiatiefneemster acht deze beperkte en inflexibele vervangingsmogelijkheden voor volksvertegenwoordigers niet langer passend. Om ook voor deze groep de verhouding tussen werk en privé beter in balans te kunnen houden is verbetering nodig. Daarbij dient wel rekening te worden gehouden met het feit dat volksvertegenwoordigers met name vanwege het persoonlijk mandaat dat zij van de kiezer hebben gekregen zich onderscheiden van werknemers.

¹ Kieswet artikel X 10

² Hier wordt voor volksvertegenwoordigers voor de term “vervanging” gekozen om het te onderscheiden van “verlof” zoals werknemers in loondienst die kennen. In het geval van verlof bij werknemers behoudt die werknemer volledig zijn baan, bij volksvertegenwoordigers is dat (tijdelijk) niet het geval.

Het niet vervangen van een afwezige volksvertegenwoordiger is echter ook onwenselijk omdat daarmee geen recht wordt gedaan aan de stemverhoudingen zoals die na verkiezingen zijn ontstaan. En kan het functioneren van de volksvertegenwoordiging onder druk kan komen te staan als er (langdurig) minder volksvertegenwoordigers actief zijn. Tevens is het bezwaarlijk dat de beperkte vervangingsregeling voor bepaalde groepen, waaronder vrouwen, extra belemmerend werkt om te kiezen voor het ambt van volksvertegenwoordiger.

De initiatiefneemster wil met inachtneming van deze bijzondere positie van de volksvertegenwoordiger de vervangingsregeling verruimen. Daarvoor zijn meerdere wetswijzigingen noodzakelijk.

Ten eerste wil de initiatiefneemster de gronden voor het vervangen van een volksvertegenwoordiger, nu alleen nog zwangerschap en bevalling en ziekte, verruimen. Voorgesteld wordt om de vervanging van volksvertegenwoordigers naast in het geval van ziekte, zwangerschap en bevalling ook mogelijk te maken in het geval van geboorte, adoptie, pleegzorg, ouderschap en langdurige zorg. Hiervoor is een wijziging van de Grondwet nodig. Deze wijziging is het onderwerp van het onderhavig wetsvoorstel. Met de wijziging van de Grondwet krijgt de wetgever de opdracht om middels uitvoeringswetgeving een ruimere vervangingsregeling tot stand te brengen. Dit vergt met name een wijziging van de Kieswet, alsmede enkele andere wetten. Deze uitvoeringswetgeving zal niet eerder dan nadat het grondwetsvoorstel in tweede lezing is aangenomen worden ingediend. In deze toelichting zal wel alvast een doorkijk worden gegeven hoe naar de mening van de initiatiefneemster de verruimde vervangingsregeling vorm gegeven kan worden.

Ten tweede wil de initiatiefneemster de vervangingsduur voor volksvertegenwoordigers flexibiliseren en aanpassing van de terminologie – nu nog “ontslag” – voor vervanging moderniseren. Dit vergt wijziging van met name de Kieswet. Om deze aanpassing sneller mogelijk te maken en niet te laten afhangen van een langlopende traject van een grondwetswijziging kiest de initiatiefneemster daarom voor een tweede afzonderlijke initiatiefwet.

De volksvertegenwoordigers op wie het onderhavig wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet zich richt betreffen de leden van de Tweede Kamer, Eerste Kamer, provinciale staten, gemeenteraden, eilandsraden, de Kiescolleges voor Caribisch Nederland en het Kiescollege voor niet-ingezetenen. Wijziging van de vervangingsregeling voor leden van het algemeen bestuur van een waterschap vergt geen wijziging van de Grondwet en zal te zijner tijd meegenomen worden in de uitvoeringswetgeving.

De initiatiefneemster richt zich niet op de verlof- en vervangingsregelingen voor politieke ambtsdragers. Hoewel verruiming van die regelingen wellicht ook wenselijk is, acht de initiatiefneemster het passend daar geen voorstellen voor te doen omdat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te kennen gegeven zelf te werken aan wetgeving ten aanzien van de verlof- en vervangingsregeling voor bestuurders.³

Beperkingen van de huidige vervangingsregeling

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/03/06/kamerbrief-met-kabinetsstandpunt-over-verlof-en-vervangingsregeling-volksvertegenwoordigers-en-dagelijks-bestuurders>

Zoals hierboven al is genoemd bepalen met name de Grondwet en de Kieswet hoe de vervangingsregeling voor volksvertegenwoordigers is vormgegeven. In de Grondwet is voor leden van de Staten-Generaal in artikel 57a vastgelegd dat vervanging mogelijk is bij zwangerschap en bevalling en ziekte. Een aanpassing van dit artikel werkt door in de grondwetsartikelen die zien op leden van provinciale staten, gemeenteraden, leden van de eilandsraden, de kiescolleges voor de openbare lichamen in Caribisch Nederland en het kiescollege voor niet-ingezetenen (zie voorts het artikelsgewijze deel bij deze toelichting).

De huidige vervangingsregeling is na een wijziging van de Grondwet bijna 20 jaar geleden ingevoerd en is sindsdien onveranderd gebleven. Daar waar de maatschappelijke ontwikkelingen ten aanzien van de verhouding werk-privé wel hun neerslag vonden in verruiming van verlofmogelijkheden, met name in de Wazo en aanpassingen daarvan, kwamen die niet terug in de vervangingsregeling voor volksvertegenwoordigers. Uit meerdere signalen en onderzoeken, waar hieronder op wordt ingegaan, is gebleken dat het combineren van een ambt van volksvertegenwoordiger met werk, studie of zorgbehoeften als zwaar wordt ervaren. In het kader van dit wetsvoorstel wordt enkel ingegaan op de beperkte huidige gronden voor vervanging. Op de redenen waarom de huidige regeling wat betreft de vervangingsduur als te inflexibel wordt ervaren, wordt in het desbetreffende initiatiefwetsvoorstel teruggekomen.

De gemeenteraden van Utrecht, Breda en Groningen wezen er in 2021 op dat terwijl de opgaven waar de raadsleden voor staan steeds complexer zijn geworden dat het tegelijkertijd “schuurt en kraakt het om het raadswerk te combineren met een baan of functie in de maatschappij en ons gezins- en privéleven”⁴. Zij wezen erop dat om raadsleden te kunnen werven en te behouden en het ambt voor een brede doelgroep aantrekkelijk te houden of te maken modernisering van de vervangingsregeling noodzakelijk is. Dat kan worden bereikt door een ruimere invulling van de redenen van vervanging mogelijk te maken. In dit verband werden onder andere vervanging wegens zorg, ouderschap, pleegzorg en adoptie genoemd.

Deze brief vormde mede aanleiding voor een aanvraag van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan het Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers om advies uit te brengen over de verlof- en vervangingsregeling voor volksvertegenwoordigers en politieke ambtsdragers. Het adviescollege verwees in het desbetreffende advies⁵ naar de “Integrale visie rechtspositie politieke ambtsdragers 'Bijzondere ambten, een toegesneden rechtspositie’”⁶ van de regering uit 2015. Daarin is een door de Tweede Kamer onderschreven toetsingskader opgenomen dat het volgende stelt: “Aansluiten bij werknemers daar waar het kan, toegesneden arbeidsvoorwaarden daar waar het moet”. Het college was van mening dat dit een op zich redelijk uitgangspunt is “als het gaat over de mogelijkheden de politieke verantwoordelijkheden en andere werkzaamheden te combineren met belangrijke gebeurtenissen in het privéleven, waarvan bekend is dat deze de ervaren balans flink onder druk kunnen zetten”.⁷ Het college onderkende dan ook dat het beter kunnen combineren van het lidmaatschap van een volksvertegenwoordiging “met zowel een maatschappelijke carrière

⁴ Modernisering verlof- en vervangingsregeling voor gemeenteraadsleden, 20 mei 2021.

https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/7.extern/Gemeenteraad/pdf/Brief_commissie_BZ_modernisering_verlofmogelijkheden_raadsleden.pdf

⁵ Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers. Advies verlof- en vervangingsregeling volksvertegenwoordigers en dagelijks bestuurders. 2023.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/03/06/kamerbrief-met-kabinetsstandpunt-over-verlof-en-vervangingsregeling-volksvertegenwoordigers-en-dagelijks-bestuurders>

⁶ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2015D21064&did=2015D21064

als het gezins- en privéleven de aantrekkelijkheid van het ambt ten goede kan komen. Ook het behouden van de volksvertegenwoordiger voor een volgende termijn vindt het college een valide argument om te bezien of de verlofmogelijkheden verruimd kunnen worden”.⁸ Het college was weliswaar van mening dat een tijdelijke overdracht van de verantwoordelijkheden in verband met persoonlijke redenen “aan de kwaliteit noch het gezag van het ambt afbreuk zou hoeven doen, maar onderkent dat een al te ruimhartig gebruik van die mogelijkheid de beeldvorming en het draagvlak rond de politiek nadelig zou kunnen beïnvloeden”.⁹ Het college wees er wel op dat per verlofvorm zoals die voor werknemers al gelden overwogen moet worden of die ook voor politieke ambtsdragers zou moeten worden overgenomen. Het college zette vervolgens per verlofvorm uit de Wazo uiteen in welke mate het voor de hand ligt om de regeling naar analogie met de Wazo voor politieke ambtsdragers over te nemen of juist te kiezen voor een andere benadering. Dat leidde tot de volgende aanbevelingen:

- Het toepassen van calamiteiten- en ander kortdurend verzuimverlof achtte het college niet nodig aangezien een dergelijke kortdurende afwezigheid al mogelijk is en er geen mogelijkheid bestaat om vanwege de korte duur van het verlof, in vervanging te voorzien.
- Het college achtte geboorteverlof, aanvullend geboorteverlof en adoptieverlof voor politieke ambtsdragers weliswaar “relevant”, maar gelet op de wettelijke maximumduur van zes weken zou het praktisch gezien niet uitvoerbaar zijn om in vervanging te voorzien. Het college denkt dat dit op te lossen zou kunnen zijn door in plaats van ontslag te voorzien “in de mogelijkheid van tijdelijke stemoverdracht”. Tegelijkertijd “realiseert het college zich de fundamentele complicaties rond dit laatste onderwerp”.
- Vanwege de flexibele invulling van 26 weken ouderschapsverlof bij werknemers zal het naar de mening van het college in de praktijk voor politieke ambtsdragers onmogelijk zijn om gedurende het verlof te voorzien in vervanging. Bovendien kunnen politieke ambtsdragers zonder een wettelijke voorziening nu al zelf een wekelijkse dag voor ouderschap invullen.
- Bij kortdurend zorgverlof wees het college er op dat het toepassen van deze verlofvorm op politieke ambtsdragers in de praktijk niet relevant is omdat een dergelijke kortdurende afwezigheid al mogelijk is en er gelet op de maximumduur van het verlof van twee weken geen mogelijkheid bestaat in vervanging te voorzien.
- Langdurend zorgverlof (mantelzorg) achtte het college weliswaar ook voor politieke ambtsdragers relevant. Maar gelet op de wettelijke maximumduur van zes weken zou het praktisch echter niet gemakkelijk uitvoerbaar worden om in vervanging te voorzien.

Uit een onderzoek in opdracht van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden uit 2023 bleek dat bijna driekwart van de raadsleden van mening was dat de aantrekkelijkheid van het ambt van raadslid onder druk stond. Een meerderheid verwachtte bovendien dat die aantrekkelijkheid de komende jaren verder zou afnemen. De te hoge werkdruk wordt door één op de drie raadsleden genoemd als het belangrijkste aspect dat aanleiding geeft om af te zien van het raadslidmaatschap. De hoge werkdruk vanwege moeilijkheden bij het combineren van het raadswerk met andere verplichtingen is een belangrijke reden om zich niet meer verkiesbaar te stellen. Daarbij speelt de uitdaging om het raadswerk te combineren met werk en privéverplichtingen een rol.¹⁰ Bijna zes procent van de raadsleden stopte vroegtijdig. De voornaamste reden daarvoor was het niet langer kunnen combineren van het

⁷ Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers. Advies verlof- en vervangingsregeling volksvertegenwoordigers en dagelijks bestuurders (2024), p. 15/16.

⁸ Idem, p. 18.

⁹ Idem, p. 19

raadslidmaatschap met werk of privé. Uitbreiding van de verlof- en ziekteregeling werd als een mogelijke oplossing voor een afname van stoppende raadsleden geopperd.¹¹ In een enquête¹² uit 2025 gaven raadsleden in meerderheid aan de bestaande vervangingsregeling niet toereikend te vinden. Er bleek, naast flexibilisering van de termijnen, bij bijna driekwart van de raadsleden een behoefte te bestaan aan uitbreiding van de vervangingsmogelijkheden. Daarbij bleek een grote meerderheid voorstander te zijn van uitbreiding met mogelijkheden tot vervanging wegens geboorte, adoptie, pleegzorg en mantelzorg. Bij gebrek aan een passende regeling kon een op de zeven raadsleden gedurende een of meer periodes het ambt niet vervullen en was men afwezig zonder vervangen te kunnen worden.¹³ De raadsleden die een periode afwezig zijn geweest zonder zich te hebben kunnen laten vervangen, zijn bovengemiddeld voorstander van versoepeling en ververruiming van de verlof- en vervangingsregeling. “Van alle raadsleden die geen gebruik konden maken van de verlof- en vervangingsregeling, geeft een derde aan dat dit wel het geval was geweest als de verlofvormen uitgebreider waren geweest”.¹⁴ Ook leden van provinciale staten en het algemeen bestuur van waterschappen zijn maar matig tevreden over de werkdruk, werk-privé balans en geven de verlof- en vervangingsregelingen een onvoldoende.¹⁵

Uit een recent rapport over vrouwen in de politiek over hun ervaringen met verlofregelingen¹⁶ blijkt dat vrouwen ook vanwege de wijze waarop nu de vervangingsregeling voor politieke ambtsdragers geregeld is barrières ervaren om politiek actief te zijn en te blijven. Daarbij wordt een verband gelegd met de ondervertegenwoordiging van vrouwen in de politiek. In het rapport wordt er op gewezen dat verlofregelingen in de politiek onvoldoende aansluiten op de realiteit van vrouwen in de politiek. De bestaande regelingen “voor zwangerschaps- en ziekteverlof, zijn deze in de praktijk weinig flexibel, weinig toegankelijk en sociaal beladen. Het verlof als tijdelijk ontslag wordt door veel geïnterviewden als symbolisch problematisch en achterhaald ervaren” [...] Alles bij elkaar toont dit onderzoek aan dat vrouwen in de politiek nog vele barrières tegenkomen voor, tijdens en nadat ze verlof opnemen. Terwijl een inclusieve democratie verlofregelingen vereist die rekening houden met de verschillende levensfasen en (zorg)verantwoordelijkheden van politici. Alleen dan kunnen meer mensen duurzaam deelnemen aan de politiek”¹⁷ Een van de conclusies uit het rapport stelt dan ook: “Alleen als verlof geen uitzondering meer is, maar een normaal onderdeel van het politieke ambt – en dit mogelijk is voor tal van verschillende situaties – kunnen meer mensen duurzaam deelnemen aan het bestuur van ons land. Dat is niet alleen eerlijker, maar versterkt ook de representativiteit van onze democratie”¹⁸. Dit sluit wat betreft de initiatiefneemster aan bij de historische strijd tegen ontslagregels die vrouwen uit het arbeidsproces duwden, zoals het

¹⁰ Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. Aantrekkelijkheid van het raadswerk. Onderzoeksrapport augustus 2023.

¹¹ <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/zes-procent-van-de-raadsleden-stopt-vanwege-werk-privébalans/>

¹² <https://www.raadsleden.nl/assets/Rapport-enquete-raadsleden-verlofvormen.pdf>

¹³ Idem, p. 5

¹⁴ Idem, p. 7.

¹⁵ Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2020: Volksvertegenwoordigers en bestuurders in provincies en waterschappen over hun ambt. p.31-32.

¹⁶ Terug naar de jaren vijftig? Vrouwen in de politiek over hun ervaringen met verlofregelingen. Zahra Runderkamp Stem op een Vrouw | Alliantie Politica 2025. https://stemopeenvrouw.com/wp-content/uploads/2025/06/Terug-naar-de-jaren-50-Politicas-over-hun-ervaring-met-verlofregelingen_StemOpEenVrouw_2025.pdf

¹⁷ Idem, p. 6.

¹⁸ Idem, p. 35.

huwelijksontslag dat tot in de jaren '50 nog gold voor vrouwelijke ambtenaren. Net als toen gaat het hier om het wegnemen van onrechtvaardige barrières die de representativiteit van onze democratie ondermijnen.¹⁹

In interviews geven meerdere vrouwen aan dat de bestaande vervangingsmogelijkheden te beperkt zijn in vergelijking met de verlofvormen buiten de politiek. Vaak konden zij dit vergelijken omdat zij naast hun politieke ambt ook ander werk hadden. Het contrast tussen de verlofvormen in hun betaalde werk en hun politieke ambt zorgde voor frustratie omdat ze het uitgebreidere verlof ook kennen. Het kwam voor dat de ruime(re) verlofregelingen rondom de geboorte van een kind van hun ander werk gebruikt werd om het gebrek aan ouderschapsverlof in de politiek te compenseren. Zo werd er extra ouderschapsverlof opgenomen om de combinatie met het politieke werk mogelijk te maken. Of nam de partner extra verlof op om het politieke werk van de vrouw mogelijk te maken²⁰.

Uit de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2024 blijkt dat jongere raadsleden en vrouwen minder tevreden over zijn over de verlof- en vervangingsregelingen dan raadsleden van 55 jaar of ouder en mannen. “Hierin speelt mogelijk de thuissituatie van raadsleden een rol. Jongere raadsleden zijn bijvoorbeeld vaker in de fase dat ze een gezin starten. De verlof- en vervangingsregelingen die beschikbaar zijn voor raadsleden zijn slechts beperkt toegesneden op deze situatie”.²¹ Dit wordt ondersteund door de campagne voor het invoeren van vaderschapsverlof door jonge raadsleden die onlangs vader zijn geworden. Zij wijzen er op dat zij als raadsleden nu zelf vaderschapsverlof moeten inpassen door tijdelijk portefeuilles bij collega's onder te brengen en fractiegenoten debatten laten overnemen. En bovendien voor de keuze staan om het uitbrengen van een stem of toch zelf te komen of een stem verloren te moeten laten gaan. Daarbij komt dat iemand raadslid is naast een gewone baan waar wel vaderschapsverlof mogelijk is.²² Zij ervaren het ontbreken van mogelijkheden tot vervanging wegens vaderschap als een tekort dat het functioneren als raadslid belemmert.

Concluderend: uit bovenstaande onderzoeken blijkt dat de bestaande vervangingsmogelijkheden door de volksvertegenwoordigers als te beperkt worden ervaren. Die beperking wordt in sterkere mate gevoeld door vrouwen of jongere volksvertegenwoordigers die een gezin hebben of willen starten. Door die beperking ontstaat er spanning tussen het zijn van volksvertegenwoordiger en het hebben van een baan en gezins- en privéleven. Ook omdat de rest van de samenleving inmiddels wel ruimere verlofregelingen kent en de vervangingsregeling voor volksvertegenwoordigers daarmee geen gelijke tred heeft gehouden wordt dat ambt daardoor relatief onaantrekkelijker. Het gevolg daarvan is dat mensen mede daardoor eerder afhaken of terughoudend worden om zich verkiesbaar of herkiesbaar te stellen.

Om deze redenen moet de vervangingsregeling voor volksvertegenwoordigers bij de tijd worden gebracht. De vervangingsregeling voor volksvertegenwoordigers hoeft weliswaar niet

¹⁹ <https://www.volkskrant.nl/binnenland/toen-ambtenaressen-na-hun-huwelijk-niet-meer-ontslagen-mochten-worden~b02ae6ec/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>

²⁰ Terug naar de jaren vijftig? Vrouwen in de politiek over hun ervaringen met verlofregelingen. Zahra Runderkamp Stem op een Vrouw | Alliantie Politica 2025. p. 29/30.

²¹ Aansprekend en uitdagend. Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt in de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2024. p 14. <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2024/11/4/basismonitor-politieke-ambtsdragers-2024/definitief+rapport+BPA+2024.pdf>

²² Slingeren tussen de wieg en de raadszaal. AD/Utrechts Nieuwsblad. 23 augustus 2025.

helemaal gelijk op te gaan met de verlofregelingen voor werkgevers, maar mag daar tegelijkertijd ook niet volledig mee uit de pas gaan lopen. De verruiming is nodig daar waar het gaat om belangrijke gebeurtenissen in het privéleven van een volksvertegenwoordiger, waarvan uit onderzoeken gebleken is dat bij gebrek aan vervangingsmogelijkheid het evenwicht tussen ambt van volksvertegenwoordiger en het privéleven verstoord dreigt te worden. Modernisering van de vervangingsregeling is niet alleen een praktische verbetering, maar ook een principiële keuze: net als bij het afschaffen van discriminerende ontslagregels in het verleden, is dit een stap naar een democratie die werkelijk ruimte biedt aan iedereen.

Voorstel voor verruiming van de vervangingsmogelijkheden

Hierboven is al geschetst dat omwille van het aantrekkelijk houden van het ambt en het bevorderen dat volksvertegenwoordigers in meerdere fasen van hun leven tijdelijk afwezig moeten kunnen zijn, belemmeringen die nu nog gevormd worden door het beperkt aantal vervangingsvormen zoveel als weggenomen dienen te worden. Voor een inclusieve politiek waarin iedereen het volk kan vertegenwoordigen is een modernere vervangingsregeling nodig. Het nu nog geldend uitgangspunt dat vervanging alleen mogelijk moet zijn in situaties waarin iemand tijdelijk fysiek niet in staat is om als volksvertegenwoordiger te werken (zwangerschap en bevalling en ziekte) is niet langer houdbaar en past niet meer bij hoe er in de maatschappij over verlof wordt gedacht en hoe dat in de wet verankerd is.

Bij de keuze om de vervangingsmogelijkheden te verruimen geldt het uitgangspunt zoals dat al is verwoord in een brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij de integrale visie op de rechtspositie van politieke ambtsdragers uit 2015: “Voor de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers wordt zo veel als mogelijk aansluiting gezocht bij de arbeidsvoorwaarden van werknemers, tenzij de bijzondere positie van politieke ambtsdragers een afwijking van deze stelregel noodzakelijk maakt”²³.

Zoals al in de inleiding is genoemd onderscheiden volksvertegenwoordigers zich van werknemers. Het in dit verband meest relevante onderscheid zit er in dat een volksvertegenwoordiger gekozen wordt en een persoonlijk mandaat heeft om voor vier jaar de bevolking te vertegenwoordigen. “Het voortdurend tijdelijk aan- en aftreden van vervangers past hier niet bij en zou de herkenbaarheid van vertegenwoordigende organen en het aanzien van het ambt niet ten goede komen”, zoals de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2024 opmerkte.²⁴ De initiatiefneemster deelt die mening slechts ten dele. Inderdaad dient de volksvertegenwoordiging niet de spreekwoordelijke duiventil²⁵ te worden. Om die reden zijn wisselingen van volksvertegenwoordigers voor een heel korte periode niet voor de hand liggend. Die zijn ook niet nodig omdat volksvertegenwoordigers ten opzichte van werknemers meer zelf invulling kunnen geven aan hun functie. Volksvertegenwoordigers kennen geen vastgesteld aantal uren dat zij moeten werken en kunnen korte afwezigheid eventueel zelf invullen. In sommige gevallen kunnen bovendien afspraken worden gemaakt met andere fracties over gelijktijdige korte afwezigheid van volksvertegenwoordigers tijdens stemmingen (“pairing”).

²³ integrale visie op de rechtspositie van politieke ambtsdragers. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 28479 nr. 73 (2015), p. 4.

²⁴ Kamerbrief met kabinetsstandpunt over verlof- en vervangingsregeling volksvertegenwoordigers en dagelijks bestuurders, 6 maart 2024.

²⁵ Bijlage kamerbrief: toezeggingen rechtspositie decentrale politieke ambtsdragers. 18 juni 2025.

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2025D28564&did=2025D28564>

Van een voortdurend aan- en aftreden is geen sprake als volksvertegenwoordigers enkel om zwaarwegende redenen voor langere tijd vervangen kunnen worden en als dat bovendien binnen een zittingsperiode in de tijd beperkt blijft. Juist het ontbreken van een regeling met adequate vervangingsmogelijkheden belemmert nu een goede vervulling van het politiek ambt en zorgt voor onduidelijke situaties over de aan- en afwezigheid van volksvertegenwoordigers.²⁶

Naar de mening de initiatiefneemster tast een beperkte verruiming van de vervangingsregeling dan ook niet het aanzien van het ambt van volksvertegenwoordiger noch diens herkenbaarheid aan. Kiezers kennen de inmiddels maatschappelijk breed aanvaarde verlofvormen voor werknemers. De initiatiefneemster ziet niet in waarom een volksvertegenwoordiger die om dezelfde reden waarom een werknemer verlof krijgt tijdelijk vervangen zou worden daarmee het aanzien van het ambt of de herkenbaarheid zou aantasten. Net zo goed als het maatschappelijk aanvaard wordt dat een werknemer bijvoorbeeld verlof krijgt na de geboorte van een kind, zal dat bij volksvertegenwoordigers op begrip kunnen rekenen. Het kunnen vervangen is in deze bovendien te prefereren boven het vacant laten van een zetel. Het bij gebrek van een vervangingsmogelijkheid afwezig zijn van een volksvertegenwoordiger is onwenselijk en tast het aanzien van het ambt zeker aan. Nieuwe wettelijke vervangingsmogelijkheden voorkomen ook dat volksvertegenwoordigers gedwongen worden om zelf ruimte te gaan creëren om voor langere tijd afwezig te kunnen zijn. Dat die ruimte nu wel genomen wordt²⁷ is weliswaar begrijpelijk en onderstreept tevens de behoefte aan verruiming, maar het zou aan de wetgever moeten zijn om in plaats van ad hoc oplossingen structurele oplossingen te gaan bieden.

Wat betreft de vervangingsregeling voor volksvertegenwoordigers zijn de verlofregelingen voor werknemers in de Wazo het referentiekader. Echter de bijzondere positie van politieke maakt dat de Wazo niet één op één overgenomen kan worden voor politieke ambtsdragers. Dit was ook het uitgangspunt in het bovengenoemde advies van het Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers.

De initiatiefneemster stelt voor om vervanging van volksvertegenwoordigers naast in het geval van ziekte, zwangerschap en bevalling vervanging ook mogelijk te maken in het geval van geboorte, adoptie, pleegzorg, ouderschap en langdurige zorg. Dit zijn voor werknemers al veel eerder vastgelegde verlofvormen om op belangrijke momenten in het leven van het werk afwezig te kunnen zijn. Hoewel met het opnemen van deze nieuwe vervangingsmogelijkheden in de Grondwet de invulling daarvan later nog in onderliggende wet- en regelgeving uitgewerkt dient te worden, wil de initiatiefneemster hier alvast inzicht verschaffen in hoe dit naar haar mening ingevuld zou kunnen worden.

Met het Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers acht de initiatiefneemster geboorteverlof voor werknemers ook relevant voor politieke ambtsdragers. “Het expliciet benoemen ervan zou de maatschappelijke opvattingen ter zake weerspiegelen en de politieke ambtsdrager die er een beroep op wil doen daarin ondersteuning bieden”.²⁸ Met de verruiming van de vervangingsmogelijkheden voor de partner van de moeder die is bevallen wordt aangesloten bij de Wazo. Daarin is de mogelijkheid gecreëerd van geboorteverlof van een

²⁶ <https://www.nederlandrechtsstaat.nl/vrouw-en-rechtsstaat-6-ontslagen-omdat-je-zwanger-bent-een-pleidooi-voor-echte-democratische-vertegenwoordiging/>

²⁷ <https://www.parlement.com/nieuws/202501/thierry-baudet-fvd-vertrekt-tijdelijk-uit-tweede-kamer-wegens-geboorte-van-zijn>

²⁸ Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers. Advies verlof- en vervangingsregeling volksvertegenwoordigers en dagelijks bestuurders (2024), p. 5.

week en aanvullend geboorteverlof van maximaal vijf weken. Voor volksvertegenwoordigers zou zes weken aangesloten vervanging het uitgangspunt moeten zijn. Die periode sluit aan bij de Wazo en is qua tijdsduur lang genoeg om te laten invullen door een vervanger.

Dezelfde overwegingen gelden er in het geval van vervanging bij adoptie- of pleegzorg. De behoefte om ouders en kind aan elkaar te kunnen laten wennen bestaat evenzeer voor werknemers als voor volksvertegenwoordigers. Ook hier zou het de voorkeur hebben om de in de Wazo opgenomen maximale periode van zes weken aaneengesloten voor volksvertegenwoordigers mogelijk te maken.

In afwijking van het advies van het Adviescollege is de initiatiefneemster wel van mening dat ouderschapsverlof ook voor volksvertegenwoordigers mogelijk moet worden gemaakt.

Inderdaad kunnen, zoals het Adviescollege stelt, volksvertegenwoordigers nu al zelf voorzien in een wekelijkse “papa of mama dag” maar daarmee wordt het niet mogelijk om het ouderschapsverlof in een keer op te nemen. De initiatiefneemster kan zich daarom voorstellen dat vervanging vanwege ouderschap voor volksvertegenwoordigers ook voor een langere aaneengesloten periode mogelijk moet worden. Daarbij valt te denken aan een aaneengesloten periode van bijvoorbeeld zestien weken zoals die nu al geldt in het geval van ziekte, zwangerschap en bevalling. Een kortere periode dan de voor werknemers geldende 26 weken is denkbaar omdat volksvertegenwoordigers daarnaast eventueel zelf losse dagen kunnen vrij maken voor ouderschap.

Vervanging voor langdurig verzorgen van een zieke of hulpbehoevende kan ook voor een volksvertegenwoordiger van belang zijn. Het Adviescollege is van mening dat vanwege de duur van zes weken het praktisch niet uitvoerbaar is om in vervanging te voorzien. Echter, zo stelt dit college, zou “in exceptionele gevallen” wel in vervanging kunnen worden voorzien. Hoewel dit niet nader wordt ingevuld kan het onderwerp worden van de invoeringswetgeving. De in de Wazo opgenomen wettelijke duur van zes weken acht de initiatiefneemster wel lang genoeg om in vervanging te kunnen voorzien.

De initiatiefneemster ziet in navolging van het Adviescollege af van een voorstel om calamiteitenverlof of kort verzuimverlof dan wel kortdurende zorgverlof wettelijk te regelen. In deze gevallen kan een volksvertegenwoordiger zelf voor een oplossing zorgen en is vervanging voor een paar dagen tot ten hoogste twee weken niet goed voorstelbaar.

Consultatie

Over dit initiatiefwetsvoorstel zijn via internetconsultatie.nl 56 openbare reacties ontvangen en 8 niet-openbare reacties. In een reactie werd het wetsvoorstel zonder verdere duiding “slecht” genoemd. Alle overige 63 reacties waren positief en steunden het wetsvoorstel. Daarbij waren tal van raadsfracties en individuele raadsleden die op het belang van verruiming van de vervangingsmogelijkheden voor politieke ambtsdragers wezen. Daarnaast zijn er reacties ontvangen van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), een reactie van Vrouw & Alliantie Politica (samenwerkingsverband van Stem op een Vrouw, WO=MEN Dutch Gender Platform, Nederlandse Vrouwen Raad en Emancipator), een gezamenlijke reactie van de Vereniging van Griffiers en de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, een reactie van StatenlidNu en van het Els Borst Netwerk (emancipatienetwerk van D66).

De initiatiefneemster dankt alle personen en organisaties voor hun reacties op het wetsvoorstel. Het sterkt haar in de overtuiging dat het wetsvoorstel in een breed gevoelde behoefte voorziet. Daar waar de reacties instemmend zijn en de onderbouwing van het wetsvoorstel ondersteunen, meent de initiatiefneemster dat zij daar verder niet op hoeft in te gaan. Enkele reacties vragen daar wel om.

De VNG wijst er op dat naast het voorliggend initiatiefvoorstel de regering aan een wetsvoorstel voor modernisering van de verlof- en vervangingsregeling voor alle politieke

ambtsdragers werkt. En wijst er op dat, hoewel de reikwijdte van beide wetten verschillend is, het voor gemeenten van belang blijft dat beide trajecten goed op elkaar aansluiten zodat er een consistent stelsel ontstaat. De initiatiefneemster ziet dat belang ook. Vooralsnog is de regering echter niet bereid gebleken de vervangingsvormen voor volksvertegenwoordigers aan te willen passen. Op dat punt lijken de beide wetstrajecten elkaar dus niet direct te raken. De VNG wijst er voorts op dat een bredere vervangingsregeling extra toetsing, administratieve lasten en kosten met zich mee zal brengen. Gemeenten benadrukken daarom dat bij de uitwerking in de Kieswet en andere wetgeving duidelijkheid moet worden geboden. De initiatiefneemster is het hier mee eens. Die duidelijkheid kan echter pas worden geboden als de voorliggende grondwetswijzing in onderliggende wetgeving zal worden uitgewerkt. Welke administratieve lasten en kosten dat met zich mee zal brengen is in hoge mate van die uitwerking afhankelijk. Bij de concrete invulling van het voorliggend wetsvoorstel in uitvoeringswetgeving dient daar nader op ingegaan te worden. Overigens niet alleen voor gemeenten en maar ook voor de overige organen met volksvertegenwoordigers. In enkele reacties wordt gevraagd om een nadere duiding van de begrippen die in de Grondwet staan en de begrippen die met dit wetsvoorstel aan de Grondwet worden toegevoegd. In het huidige artikel 57a Grondwet staan al de begrippen “zwangerschap en bevalling” en “ziekte”. Deze begrippen worden door dit wetsvoorstel niet veranderd. In de praktijk van de vervangingsregeling leveren ze ook geen problemen op. De begrippen bieden voldoende houvast om bij de voorzitter van een volksvertegenwoordigend orgaan tijdelijk ontslag te vragen en dat toe te staan. De met dit wetsvoorstel nieuw in te voeren vervangingsvormen voor volksvertegenwoordigers zijn qua terminologie ontleend aan de Wet Arbeid en Zorg. Daarmee is in de praktijk reeds ruime ervaring opgedaan. De initiatiefneemster heeft geen reden om te veronderstellen dat deze begrippen voor volksvertegenwoordigers anders ingevuld zouden moeten worden dan voor werknemers. In enkele reacties wordt gevraagd waarom het wetsvoorstel niet nog meer vervangingsvormen voorstelt. Genoemd worden onder andere het rouwverlof en veiligheidsverlof bij ernstige bedreiging. Hoewel de initiatiefneemster de behoefte aan dergelijke vervangingsvormen kan begrijpen en daar sympathiek tegenover staat wil zij voor volksvertegenwoordigers aansluiten bij de wettelijk geregelde verlofvormen voor werknemers zoals die in de Wazo staan. Eventuele nog verdere verruiming met vervangingsvormen die nu niet bij wetgeving verplicht zijn, gaat de strekking van dit wetsvoorstel te boven. Enkele reacties wijzen er op dat vervanging van een volksvertegenwoordiger altijd dient plaats te vinden door kandidaten die op de kieslijst stonden maar bij verkiezingen niet meteen gekozen zijn. De initiatiefneemster kan dat beaamen. Bij het aanwijzen van de tijdelijke vervanger zal op grond van dit wetsvoorstel dezelfde procedure blijven als nu al het geval is. Dat wil zeggen dat de tijdelijke opvulling van de vacature plaatsvindt op basis van de lijst die na de verkiezingen is opgemaakt en waarin de rangschikking is vastgesteld van de kandidaten op grond van de verkiezingsuitslag. Voor een overzicht van de openbare reactie zie: [internetconsultatie.nl](https://www.internetconsultatie.nl)²⁹

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel II, onderdeel A

Het huidige artikel 57a Grondwet draagt de wetgever op een regeling te treffen voor de tijdelijke vervanging van een lid van de Staten-Generaal wegens ziekte, zwangerschap en

²⁹ <https://www.internetconsultatie.nl/vervangingvolksvertegenwoordigers/reacties>

bevalling. De voorgestelde nieuwe tekst van deze bepaling voegt geboorte, adoptie, pleegzorg, ouderschap en langdurige zorg toe als gronden voor vervanging.

De wijziging van artikel 57a Grondwet werkt in navolging van het huidige artikel ook door voor leden van de provinciale staten, de gemeenteraden, de eilandsraden en de kiescolleges. Artikel 129, derde lid, Grondwet bepaalt dat artikel 57a Grondwet van overeenkomstige toepassing is op de leden van provinciale staten en van de gemeenteraden. Artikel 132a, tweede lid, Grondwet regelt dat de artikelen 124, 125 en 127 t/m 132 Grondwet van overeenkomstige toepassing zijn op de openbare lichamen in het Caribische deel van Nederland. Die opsomming omvat mede artikel 129, derde lid, Grondwet en de daarin vervatte overeenkomstige toepassing van artikel 57a Grondwet. Ook voor de kiescolleges voor Caribisch Nederland en voor niet-ingezetenen geldt artikel 57a Grondwet via overeenkomstige toepassing van artikel 129, derde lid, Grondwet. Zie daarvoor respectievelijk artikel 132a, derde lid, Grondwet en artikel 55, tweede lid, Grondwet.

Artikel II, onderdeel B

Na bekrachtiging van deze wijziging van artikel 57a Grondwet zullen de Kieswet en enige andere wetten nog moeten worden gewijzigd om te voldoen aan de opdracht die deze bepaling dan geeft aan de wetgever om een regeling te treffen. In dit voorstel is een additioneel artikel opgenomen dat ertoe strekt dat de wijziging van de Grondwet pas gelding krijgt op het moment dat de relevante wetgeving overeenkomstig is aangepast door middel van een zogenoemde uitvoeringswet. Tot die tijd blijft artikel 57a naar de huidige tekst van kracht. Het additionele artikel geeft de wetgever hiervoor een termijn van vijf jaar, die bij wet ten hoogste vijf jaar kan worden verlengd.

Chakor