

AH 3489
2021Z10922

Antwoord van minister Ollongren (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) (ontvangen 7 juli 2021)

Vraag 1

Heeft u kennisgenomen van het bericht ‘Raadsleden pleiten voor modernisering verlofregeling’ en de tot u gerichte brief van de gemeenteraden van Utrecht, Groningen en Breda waarnaar in dit bericht verwezen wordt? ¹

Antwoord op vraag 1:

Ja, ik heb kennis genomen van de inhoud van het bericht. De aan de commissie Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer gerichte brief is namens de gemeenteraden van Utrecht en Breda en twee raadsleden die zitting hebben in de gemeenteraad van Groningen verstuurd.

Vraag 2

Onderschrijft u het pleidooi van deze drie gemeenteraden dat de samenleving en arbeidsmarkt met de jaren sterk veranderd zijn en er daarom op tal van vlakken ruimere en flexibelere verlofregelingen zijn gekomen, maar deze voor volksvertegenwoordigers ten onrechte zijn achtergebleven?

Antwoord op vraag 2

Bij de totstandkoming van de huidige verlofregeling voor volksvertegenwoordigers zijn ruime en flexibele verlofregelingen voor werknemers uitgebreid in de beschouwing betrokken. De bestaande wettelijke verlofregelingen voor werknemers waren op dat moment namelijk al in één samenhangend wettelijk kader opgenomen: de Wet arbeid en zorg. Per 1 december 2001 is deze wet in werking getreden. In deze wet zijn verlofregelingen gebundeld en uitgebreid die de combinatie werken en zorgen voor werknemers moesten vergemakkelijken. In essentie waren de verschillende verlofvormen voor werknemers al beschikbaar als referentie voor de verlof- en vervangingsregeling voor volksvertegenwoordigers.

¹ Modernisering verlofregeling raadsleden «lange weg» – Binnenlands Bestuur

Ingevolge artikel 57a en artikel 129, derde lid, van de Grondwet, is tijdelijke vervanging van volksvertegenwoordigers mogelijk bij zwangerschap en bevalling of ziekte. Bij de totstandkoming van die bepalingen is de reikwijdte van de verlofmogelijkheden nadrukkelijk aan de orde geweest. Daarbij is onderkend dat niet alleen ziekte, zwangerschap en bevalling, maar ook de zorg voor kind, partner of ouder, pleegzorg, adoptie, een maatschappelijke rol of functie (zoals een betaalde baan of studie) of verblijf in het buitenland een belemmering kon zijn voor politieke participatie en dat een uitgebreidere regeling zou kunnen getuigen van een moderne kijk op de vraagstukken rondom arbeid, zorg en emancipatie.

Mijn constatering is dat er bij de totstandkoming van de verlofregeling voor volksvertegenwoordigers al ruime en flexibele verlofregelingen beschikbaar waren voor werknemers. Het niet van toepassing verklaren van dergelijke verlofvormen ten aanzien van volksvertegenwoordigers is een bewuste keuze geweest van de wetgever.

De reden daarvoor is dat volksvertegenwoordigers een andersoortige functie bekleden dan werknemers in loondienst. Toevoeging van andere modaliteiten – zo stelde de regering – betekende dat de regeling een te breed karakter zou krijgen. Het voortdurend tijdelijk aan- en aftreden van volksvertegenwoordigers komt de kenbaarheid en herkenbaarheid van vertegenwoordigende organen niet ten goede. Daarbij is het “voor het aanzien van het ambt van volksvertegenwoordiger en diens herkenbaarheid niet wenselijk dat de situatie van een duiventil zou ontstaan.”²

Vraag 3

Kunt u daarbij ingaan op de laatste herziening van de huidige verlofregelingen voor volksvertegenwoordigers in de Grondwet en Kieswet?

Antwoord op vraag 3

De verlof- en vervangingsregeling voor volksvertegenwoordigers in de Grondwet is niet herzien. Het oorspronkelijke voorstel tot wijziging van de Grondwet uit 1993³ was bedoeld om uitsluitend een regeling te introduceren voor zwangerschaps- en bevallingsverlof voor volksvertegenwoordigers. Dit grondwetsvoorstel is in 1996 in tweede lezing verworpen.

² Kamerstuk 28051, nr. 5.

³ Kamerstuk 23430 (eerste lezing) en 23798 (tweede lezing).

In 2001 werd een nieuw voorstel tot wijziging van de Grondwet ingediend, met de verbreding van de oorspronkelijke regeling naar vervanging bij ernstige ziekte. Dit voorstel is wel aanvaard (in 2005).⁴ Nadien is deze bepaling niet meer gewijzigd.

De procedurele bepalingen in de Kieswet voor de verlof- en vervangingsregeling voor volksvertegenwoordigers zijn na de inwerkingtreding (oktober 2006) ook niet meer ingrijpend gewijzigd. De enige wijziging is dat ook verlof en vervanging mogelijk is gemaakt in de laatste 16 weken voor de verkiezingsdatum.⁵

Vraag 4

Herkent u het geschetste beeld dat het in veel gemeenten lastig is om voldoende kandidaten voor het raadslidmaatschap te vinden en te behouden, vanwege de combinatie met een (maatschappelijke) carrière en de verdere invulling van het gezins- en privéleven? Zo ja, welke rol spelen verlofregelingen daarin in uw optiek?

Antwoord op vraag 4

Ja, dat beeld herken ik. Op 20 maart 2018 heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) het advies 'Voor de publieke zaak' gepubliceerd. Uitgangspunt in het rapport is dat de functie van raadslid een lekenfunctie is en ook moet blijven. Ik onderschrijf dit principe. Dat betekent tegelijkertijd dat een raadslid deze nevenfunctie in combinatie met een maatschappelijke carrière en een gezins- en privéleven vervult.

Daarom adviseerde de Raad dat de werkzaamheden van decentrale volksvertegenwoordigers behapbaar moeten zijn met minder tijdsbesteding. Ook adviseerde de Raad om minder tijd te besteden aan bestuurlijke activiteiten zoals vergaderen, stukken lezen en fractieberaad. Dat kan alleen als wordt geïnvesteerd in een goede toerusting (griffie, rekenkamer, fractieondersteuning, scholing). Goede democratie is die investering volgens de Raad meer dan waard.

Om deze reden heb ik de afgelopen jaren in een goede toerusting van raadsleden geïnvesteerd. Dat biedt in mijn optiek een fundamenteelere oplossing dan het verruimen van verlofmogelijkheden van raadsleden. Een verlof- en vervangingsregeling kan een tijdelijke oplossing bieden voor een individueel raadslid in een periode dat door privéomstandigheden de werklast te groot is. Maar de bestaande werklast blijft intact en wordt in zo'n geval overgedragen naar het raadslid dat vervangt. Bijkomstigheid van verruiming van verlofmogelijkheden is dat er ook meer vervangende raadsleden beschikbaar moeten zijn. De vraag is of er dan

⁴ Stb. 2005, 52.

⁵ Stb. 2020, 77.

in de loop van een raadsperiode nog voldoende kandidaten beschikbaar zullen zijn. Vooruitlopend hierop is het dan van belang dat er op een kieslijst nog meer verkiesbare kandidaten noodzakelijk zijn. Het geschetste beeld was nu juist dat het in veel gemeenten lastig is om voldoende kandidaten voor het raadslidmaatschap te vinden. Bij het verruimen van de verlofmogelijkheden nemen bovendien de kosten aanmerkelijk toe omdat zowel vervangende raadsleden als de vervangen raadsleden tegelijkertijd recht hebben op arbeidsvoorwaardelijke voorzieningen.

Vraag 5

Acht u het wenselijk dat volksvertegenwoordigers tijdelijk afstand kunnen doen van hun zetel (met vervanging) om andere redenen dan ziekte, zwangerschap en bevalling, zoals nu in de Grondwet opgenomen is?

Vraag 6

Kunt u bij beantwoording van de vorige vraag afzonderlijk reflecteren op zorgverlof, ouderschapsverlof, adoptieverlof en verlof bij pleegzorg?

Antwoord op vraag 5 en 6

In het kader van de hiervoor genoemde grondwetsherziening is als gezegd aan de orde geweest of naast bevalling en zwangerschap niet meerdere vervangingsgronden zouden moeten worden opgenomen. De vraag was of de regeling bijvoorbeeld niet ook zou moeten gelden voor adoptieverlof, ouderschapsverlof, zorgverlof, langdurige ziekte of verblijf in het buitenland. De regering is in de uiteindelijke regeling tegemoet gekomen aan het destijds aangevoerde bezwaar dat het oorspronkelijke voorstel te beperkt was.

In de eerste lezing van de grondwetsherziening heeft de regering het standpunt verwoord dat de regeling, naast zwangerschap, tevens een vervangingsmogelijkheid wegens ziekte diende te omvatten, maar dat – ook gelet op het bijzondere karakter van het ambt van volksvertegenwoordiger – verdere verruiming niet aangewezen waren. Het persoonlijke karakter van het ambt stelt beperkingen aan de mogelijkheid van vervanging. Ook de Raad van State benadrukte dit in zijn advies.

Dit element beperkt de mogelijkheid van vervanging, zo stelde de regering. In de behandeling in de Eerste Kamer is dat door de regering verder toegespitst: 'De fysieke onmogelijkheid vormt tegelijkertijd een afgrenzing ten opzichte van andere, door sommigen gewenste redenen om tot een vervangingsregeling over te gaan, bijvoorbeeld het adoptieverlof of het ouderschapsverlof. De regering beperkt het tot de fysieke onmogelijkheid die iemand ondervindt om zijn functie te kunnen uitoefenen.'

Dit criterium zou zorgverlof, ouderschapsverlof, adoptieverlof en verlof bij pleegzorg voor volksvertegenwoordigers kunnen uitsluiten uit omdat – in tegenstelling tot zwangerschap en ziekte – deze verlofvormen geen betrekking hebben op een fysieke onmogelijkheid die iemand zelf persoonlijk ondervindt om zijn functie te kunnen uitoefenen.

De regering benadrukte dat het natuurlijk mogelijk is dat in de toekomst de grondwetgever tot andere afwegingen komt. Ik zie in het pleidooi in de brief van de raden en raadsleden geen nieuwe argumenten om nu tot een andere afweging te komen.

Vraag 7

Herkent u het geschetste beeld dat zieke politici soms te vroeg starten (na 16 weken), omdat ze anders weer 16 weken uit de running zouden zijn? Of het beeld dat zwangere politici 32 weken verlof hebben moeten nemen omdat 16 weken net te kort was en er geen tussenoptie bestaat? Zo ja, vindt u dit wenselijk?

Antwoord op vraag 7

Nee, ik heb eerder geen soortgelijke signalen ontvangen. Artikel X 10 van de Kieswet is de uitwerking van de artikelen 57a en 129, derde lid, van de Grondwet waarin het mogelijk is gemaakt om uitsluitend bij ziekte of zwangerschap en bevalling tijdelijk ontslag te nemen als volksvertegenwoordiger en een vervanger te benoemen. Daarbij is uitgangspunt de vaste termijn van 16 weken. Is men korter ziek of beslaat de medische behandeling een kortere periode dan die van 16 weken, dan blijft toch de vervanging voor 16 weken van kracht. Naast verlof voorziet de regeling in de Kieswet ook in vervanging. Dat betekent dat de continuïteit van het raadswerk blijft gewaarborgd in die gevallen dat er een tweede verlofperiode van 16 weken noodzakelijk is wanneer de duur van de eerste periode niet volstaat.

Ik onderken niettemin dat de huidige regeling op onderdelen rigide is. In de antwoorden op vraag 8 en 9 ga ik in op de achterliggende redenen voor de huidige vormgeving van de vervangingsregeling. Ik wil bezien of de Nederlandse Vereniging van Raadsleden, de Nederlandse Vereniging van Statenleden en de Vereniging van algemeen bestuursleden van de Waterschappen het pleidooi voor een flexibeler regeling uit de brief ondersteunen. Een versoepeling van de regeling heeft ook gevolgen voor de uitvoering. Ik wil daarom ook de bestuurlijke koepels (Interprovinciaal overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van waterschappen) consulteren.

Vraag 8

Herkent u dat er praktische hobbels in de uitvoering van de Kieswet zitten omtrent het tijdelijk verlof en het beëindigen van de vervanger in een gemeenteraadsvergadering, Statenvergadering of Kamervergadering, waardoor een tijdelijk ontslag nog langer kan duren?

Antwoord op vraag 8

Ja, een verlof- en vervangingsregeling heeft altijd praktische gevolgen. Bij het verder flexibiliseren van de verlofregeling zullen die praktische gevolgen toenemen. Praktische gevolgen kunnen overigens een principiële reden hebben, bijvoorbeeld dat het vervangen lid van een vertegenwoordigend orgaan formeel geen lid meer is van dat orgaan gedurende die vervanging (als gevolg van het tijdelijk ontslag op grond van artikel X 10 Kieswet), zodat het aantal leden van het vertegenwoordigend orgaan niet boven het wettelijk voorgeschreven aantal komt. Ook kent de wet een vaste vervangingstermijn om de vervanger duidelijkheid te bieden over de duur van de vervanging.

Vraag 9

Hoe kijkt u aan tegen flexibilisering van de verlofregeling, vooral als het gaat om de lengte van termijnen, de mogelijkheid deze als volksvertegenwoordiger zelf te kunnen beëindigen en (bij verlenging) het opnieuw moeten beëindigen van een vervanger?

Antwoord op vraag 9

De redengeving voor een telkens gefixeerde periode van 16 weken, was een eenvoudig uitvoerbare regeling en duidelijkheid bieden aan de vervanger. Er is sprake van een gebonden beslissing. Als de zieke of zwangere volksvertegenwoordiger een toereikende medische verklaring kan overleggen, ontstaat zonder meer een recht op verlof en vervanging. Bij een voorstel de regeling te flexibiliseren (aanpassen lengte van de termijnen, zelf beëindigen van de termijn, enkelvoudige beëindiging), moet steeds de uitvoerbaarheid van de regeling worden bekeken. Ik zal dit in de consultatie van de beroepsgroepen en de bestuurlijke koepels aan de orde stellen.

Vraag 10

Bent u bereid of voornemens om, ter flexibilisering van de verlofregeling, een wijziging van de Kieswet voor te bereiden? Zo ja, langs welke lijnen zou u deze willen vormgeven?

Antwoord op vraag 10

Het is gegeven de demissionaire status van het huidige kabinet niet meer aan mij, maar aan mijn ambtsopvolger om te overwegen of een dergelijke wijziging van de Kieswet op dit specifieke punt nodig of wenselijk is. Gezien het fundamentele karakter van de voorgestelde wijzigingen op het terrein van verlofvormen en het flexibiliseren van de verlofduur zou mijn ambtsopvolger kunnen overwegen –als het voorstel voor het adviescollege tot wet wordt verheven - advies te vragen aan het nog in stellen Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers. In de tussentijd zal ik, zoals hiervoor opgemerkt, beroepsgroepen en bestuurlijke koepels consulteren over de vraag of zij een versoepeling van de regeling wenselijk en/of uitvoerbaar achten.

Vraag 11

Kunt u toelichten of modernisering van verlofregelingen ook valt onder de ruimere mogelijkheden om het politiek verlof en daarmee de aantrekkelijkheid van het politieke ambt te verbeteren, zoals u schetst in uw kamerbrief d.d. 22 maart 2021 over Versterking en vernieuwing van de lokale democratie (TK 35570 VII nr. 95) ? Zo nee, bent u bereid dit onderwerp mee te nemen bij de verdere uitwerking van de door u geschetste opgave en daaruit voortvloeiende te nemen maatregelen? Welke acties en planning kunt u daarbij geven?

Antwoord op vraag 11

De zinsnede in de aangehaalde kamerbrief heeft betrekking op het verlof en de terugkeergarantie van werknemers die in de plaats van of naast een betaalde functie in het bedrijfsleven of de (semi-)publieke sector een politiek ambt vervullen. De aangekondigde modernisering van verlofregelingen op dit vlak ziet dus niet op verlof- en vervangingsregelingen van zittende politieke ambtsdragers. Zoals ik hiervoor heb opgemerkt, is het gezien de demissionaire status van het kabinet aan mijn ambtsopvolger om op dit punt eventueel maatregelen te treffen.