

Bijlage kamerbrief: toezeggingen rechtspositie decentrale politieke ambtsdragers.

Door deze bijlage bij de kamerbrief 'Waardevol Ambt' informeer ik uw Kamer over het afdoen van een aantal toezeggingen dat is gedaan tijdens het commissiedebat 'Bestuurlijke organisatie en democratie' d.d. 12 februari 2025. Deze bijlage focust zich op de toezeggingen omtrent de rechtspositie van decentrale politieke ambtsdragers.

Tijdens het commissiedebat d.d. 12 februari 2025 is de volgende toezegging (TZ202502-169) gedaan: *De minister informeert de Kamer voor de zomer van 2025 over:*

- a. *De positie en bezoldiging van decentrale volksvertegenwoordigers en decentrale bestuurders en het lopende adviestraject hierover van het ARPA (Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers) en de inbreng hierbij van de decentrale koepels en vertegenwoordigingen van de decentrale politieke ambtsdragers;*
- b. *De achtergronden van het tijdelijk ontslag in verband met zwangerschap en ziekte alsook de reikwijdte van de regeling;*
- c. *het onderzoek hoeveel raads- en statenleden te maken hebben met een arbeidsongeschiktheidsuitkering, en dit onder de aandacht te brengen bij de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Financiën om te bezien waar er belemmeringen zitten en wat daaraan kan worden gedaan.*

A.) Reactie op bezoldiging van decentrale volksvertegenwoordigers en bestuurders

Het Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers (Arpa) is bezig met een periodieke, vijf jaarlijkse cyclus voor de beoordeling van de arbeidsvoorwaarden van de politieke ambtsdragers. Hiervoor worden relevante externe data over de bestuurlijke context, ontwikkelingen in arbeidswetgeving, algemene loonontwikkeling en overige arbeidsvoorwaarden in cao's verzameld en in kaart gebracht worden. Mede op basis van interactie met de belanghebbende stakeholders over een startnotitie en een conceptadvies stelt het college het uiteindelijke advies aan het kabinet vast. Ik verwacht dit advies in het najaar van 2025. Vervolgens zal het kabinet een standpunt over het advies innemen. Dit standpunt zal ik vervolgens aan uw Kamer sturen.

B.) Reactie op de achtergronden van het tijdelijk ontslag in verband met zwangerschap en ziekte alsook de reikwijdte van de regeling.

Reikwijdte verlof- en vervangingsregeling volksvertegenwoordigers

Een volksvertegenwoordiger beslist zelf over zijn of haar betrokkenheid in de politiek, dus ook over zijn of haar verlof. Het doel van de verlof- en vervangingsregeling is om het mogelijk te maken dat een volksvertegenwoordiger kan worden vervangen zodat zijn of haar stem niet verloren gaat tijdens de afwezigheid van betrokkene.

Bij de totstandkoming in 2006 van de huidige verlof- en vervangingsregeling voor volksvertegenwoordigers zijn ruime en flexibele verlofregelingen voor werknemers uitgebreid in de beschouwing betrokken. De 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 met verlofvormen die de combinatie werken en zorgen voor werknemers moesten vergemakkelijken. In essentie waren de nu ook naar voren gebrachte verlofvormen voor werknemers dus al beschikbaar als referentie voor de verlof- en vervangingsregeling voor volksvertegenwoordigers.

Ingevolge artikel 57a en artikel 129, derde lid, van de Grondwet, is sinds 2006 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.

Het niet van toepassing verklaren van dergelijke redenen voor vervanging van volksvertegenwoordigers is een bewuste keuze geweest van de wetgever. Bij deze keuze is nadrukkelijk rekening gehouden met de bijzondere rol van volksvertegenwoordigers in het constitutionele bestel. Volksvertegenwoordigers bekleeden een andersoortige functie 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, zo werd gesteld. Daarbij is het “voor het aanzien van het ambt van volksvertegenwoordiger en diens herkenbaarheid niet wenselijk dat de situatie van een duiventil zou ontstaan.”¹

Kamer-, Staten- en (eilands)raadsleden worden gekozen om op grond van een persoonlijk mandaat voor vier jaar de bevolking te vertegenwoordigen. Het persoonlijke karakter van het ambt stelt beperkingen aan de mogelijkheid van vervanging, zo stelde de regering. Ook de Raad van State benadrukte dit in zijn advies. In de behandeling in de Eerst en Tweede Kamer² 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 als gevolg van fysieke omstandigheden.”³

“De regel is dat het verkregen mandaat van het individuele Kamerlid of de individuele volksvertegenwoordiger duurt totdat het is afgelopen. De regel is dus om dat niet tussentijds te onderbreken. Als er uitzonderingen nodig zijn, moeten die sterk begrensd zijn. Dat zal duidelijk zijn. Ik koppel dit dus aan de fysieke omstandigheid van het betrokken Kamerlid: als een Kamerlid in de fysieke omstandigheid is, dus niet een partner of anderen, van een zwangerschap en een bevalling en zelf vanwege de gezondheid niet in staat is om het ambt goed uit te oefenen.

Er zijn andere, heel belangrijke sociale omstandigheden. Ook het adoptieverlof doet niets af aan het belang van adoptie en het respect daarvoor. Het betreft een buitengewoon belangrijke persoonlijke omstandigheid, maar het is geen persoonlijke fysieke omstandigheid, evenmin als ouderschapsverlof en het feit dat men ouder is of dat men de zorg op zich neemt voor zieke ouder(s) of verwanten.”⁴

Conclusie is dat de Grondwetgever een afweging heeft gemaakt over de reikwijdte van de vervangingsregeling voor volksvertegenwoordigers. Vanwege het persoonlijke karakter van het ambt is besloten om de mogelijkheden voor vervanging te beperken tot situaties waarin iemand zelf tijdelijk niet fysiek in staat is om zijn taken uit te voeren, dat wil zeggen uitsluitend in het geval van zwangerschap en bevalling en ziekte.

Tijdelijk ontslag bij zwangerschap en ziekte van volksvertegenwoordigers

De Kieswet maakt het mogelijk (artikel X 10) dat de voorzitter van een vertegenwoordigend orgaan aan een lid van dat orgaan op diens verzoek tijdelijk ontslag verleent wegens zwangerschap en bevalling en bij langer durende ziekte. In geval van tijdelijk ontslag wordt voor de periode van afwezigheid van de betreffende volksvertegenwoordiger een vervanger benoemd.

¹ Kamerstukken II 2001/02 28051, nr. 5, p. 4.

² Handelingen II 2003/04 85, p. 5478.

³ Handelingen I 2004/05 12, p. 575.

⁴ Handelingen II 2003/04 85, p. 5479

Het verlenen van een tijdelijk ontslag roept maatschappelijk weerstand op. Het tijdelijk ontslag zou verwijzen naar vroeger tijden waarbij vrouwen bij zwangerschap ontslag werd aangezegd. Er heerst onbegrip over het feit dat er voor vrouwelijke volksvertegenwoordigers, anders dan voor vrouwelijke werknemers, geen sprake is van verlof. Dit onbegrip berust echter op verkeerde veronderstellingen. De kanttekeningen die hierbij te plaatsen zijn, licht ik hieronder graag toe.

Zwangerschap is nooit een ontslagreden geweest. Wel werden vrouwen beneden de leeftijd van 45 jaar in publieke dienst tot 1 januari 1958 eervol ontslagen op de dag van hun huwelijk. Daarnaast ziet het tijdelijk ontslag voor vervanging niet uitsluitend op vrouwen. Mannelijke volksvertegenwoordigers die langdurig ziek zijn, kunnen immers ook verzoeken om tijdelijk ontslag. Ook voor hen geldt dat zij geen verlof kunnen opnemen. Bovendien dient de volksvertegenwoordiger zelf een verzoek te doen om tijdelijk te worden ontslagen. Het ontslag is dus geen verplichting. Een volksvertegenwoordiger kan er ook voor kiezen afwezig te zijn zonder tijdelijk ontslag te nemen. In dat geval kan betrokkene echter gedurende die afwezigheid niet worden vervangen en blijft de zetel leeg. Na afloop van zestien weken tijdelijk ontslag herleeft van rechtswege het lidmaatschap en eindigt ook het lidmaatschap van de vervanger van rechtswege.

Aan de grondwetsbepalingen die tijdelijke vervanging mogelijk maken in geval van zwangerschap en bevalling en ziekte (de artikelen 57a en 129, derde lid) ligt juist als eerste motief ten grondslag de opheffing van een belemmering voor vrouwen een functie als volksvertegenwoordiger uit te oefenen. De bedoeling van de Grondwetswijziging was om daarmee een bijdrage te leveren aan het verbeteren van de positie van vrouwen in vertegenwoordigende organen. Hiervoor konden zij slechts afwezig zijn zonder te worden vervangen en betekende afwezigheid in verband met zwangerschap en bevalling een voor langere tijd onbezette zetel, wat voor hen een belemmerende factor kon zijn om zich bijvoorbeeld verkiesbaar te stellen. Dat hoeft met de komst van de regeling niet meer het geval te zijn. De regeling biedt volksvertegenwoordigers de *mogelijkheid* om zich tijdelijk te laten vervangen in geval van zwangerschap en bevalling en ziekte. Het betreft dus zoals gezegd een recht op tijdelijke vervanging en geen plicht.

Verlof, in de strikte zin van het woord, van de te vervangen volksvertegenwoordiger in plaats van tijdelijk ontslag was geen optie. Het is namelijk niet mogelijk om verlof te verlenen van het lidmaatschap van de Tweede- of Eerste-Kamer terwijl het betreffende lid vervangen wordt wegens zwangerschap of ziekte. Immers, het aantal Tweede en Eerste Kamerleden is grondwettelijk vastgesteld op 150 respectievelijk 75 Kamerleden. Door verlof wordt het lidmaatschap niet tenietgedaan, de vervangen volksvertegenwoordiger zou dan dus een extra lid worden van het betreffende volksvertegenwoordigende orgaan. Ook de vervanger zou dan namelijk tijdelijk de kiesrechtelijke status verwerven. Hierdoor zou het aantal Kamerleden boven de grondwettelijk vastgelegde aantallen komen. Er zijn dan immers meer Kamerleden met de kiesrechtelijke status, dan het aantal dat grondwettelijk is voorzien. De constructie van tijdelijk ontslag is dus de enig juiste benadering. In de praktijk komt het tijdelijk ontslag wel neer op een vorm van verlof. Na de periode van vervanging herleeft voor betrokkene het lidmaatschap van rechtswege onder de condities en omstandigheden als ware het lidmaatschap niet tijdelijk voor de vervangingsperiode onderbroken. Ook wordt de schadeloosstelling of vergoeding voor de werkzaamheden volledig doorbetaald, loopt de eventuele pensioenopbouw tijdens het tijdelijk ontslag op gelijke voet door en is er geen nadelige invloed op het eventuele latere recht op uitkering na het definitieve aftreden.

Mutatis mutandis geldt bovenstaande ook voor Staten- en raadsleden met dien verstande dat het aantal volksvertegenwoordigers niet in de Grondwet maar in de Provincie- en Gemeentewet is vastgelegd.

C.) Reactie naar aanleiding van onderzoek naar het aantal volksvertegenwoordigers met een beperking en de ervaren problematiek rondom de verrekening van de vergoeding met de uitkering

In het commissiedebat van 12 februari heb ik toegezegd te onderzoeken hoeveel raads- en Statenleden te maken hebben met een arbeidsongeschiktheidsuitkering, en de ervaren problematiek rondom de verrekening van de vergoeding met de uitkering onder de aandacht te brengen bij de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Financiën om te bezien waar er precies belemmeringen zitten en wat daaraan kan worden gedaan.

Mijn ministerie houdt het aantal uitkeringsgerechtigden in politiek en bestuur niet bij. Navraag bij het UWV en het ministerie van SZW leerde dat deze informatie niet uit hun systemen kan worden gehaald. Voor de inkomstenverrekening van mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering wordt niet apart bijgehouden of die verrekening uit inkomsten uit arbeid of uit een politiek ambt voortvloeien. Ook wordt de vergoeding voor volksvertegenwoordigers niet met een aparte code in de polisadministratie bijgehouden. Bovendien is er door volksvertegenwoordigers vaak gekozen voor de fiscale optie van 'opting-in'. Dan ontstaat er een (fictief) dienstverband en wordt dat ook als zodanig in de polisadministratie geregistreerd. In die optie zijn ze echter niet te onderscheiden van 'gewone' werknemers.

Ook blijkt deze informatie niet beschikbaar bij de beroepsverenigingen Statenlidnu of de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.

Een recente uitvraag via de Vereniging van Griffiers om aan te geven hoeveel raads- resp. Statenleden er op 1 januari 2025 in hun raad of Provinciale Staten zitten met recht op een WIA-, WAO-, WAZ- of Wajong-uitkering, resulteerde helaas in een veel te lage respons. Ik beraad mij nu op een wijze waarop ik deze gegevens wel boven water krijg.

De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden publiceerde op 24 mei 2024 het onderzoek 'Uitkeringsgerechtigden en de raadsvergoeding'. Hierin worden op basis van interviews met een aantal uitkeringsgerechtigde (voormalig) raadsleden en commissieleden knelpunten benoemd over de samenloop van vergoeding en uitkering. Zij klagen over onduidelijke en moeizame toepassing van de verschillende regelingen in de praktijk, de gevolgen van de verrekening voor de uitkering tijdens het ambt, en de gevolgen voor de (hoogte van de) uitkering na het ambt. Die onduidelijkheid leidt tot angst om als fraudeur te worden aangemerkt. Verder wordt aangegeven dat de verrekening van de inkomsten als ambtsdrager met de uitkering, wordt ervaren als ongelijke behandeling of zelfs een straf, omdat deze verrekening niet plaatsvindt bij niet-uitkeringsgerechtigden en laatstgenoemden dus meer overhouden van hun vergoeding.

Laat ik ook hier, net als tijdens het commissiedebat van 12 februari, vooropstellen dat ik mij deze situatie aantrek. Ik herken veel van de signalen. Tegelijkertijd is de materie complexer dan uit het onderzoek naar voren komt. Dat is niet vreemd nu het gaat om een samenloop van inkomsten uit het politiek ambt met een groot aantal naar aard en achtergrond verschillende soorten uitkeringen (WW, WAO, WIA, WAZ, ZW, Wajong) en/of een toeslag op één van deze uitkeringen op grond van de Toeslagenwet, zoals de huur- en/of zorgtoeslag. Elk van deze wetten kent zijn eigen voorwaarden en verrekensystematiek en die zijn ook goed verklaarbaar vanuit het doel waarop zij zijn ingesteld. De in het onderzoek opgenomen aanbevelingen houden hier naar mijn inzicht onvoldoende rekening mee. Bovendien blijft het lastig eenduidige uitspraken te doen op basis van dit onderzoek terwijl er, zoals ik hierboven al schetste, geen beeld is van de omvang van deze doelgroep.

Aan deze complexiteit van het huidige systeem van uitkeringen, en dus deze samenloop, is op korte termijn naar mijn inschatting niet zoveel te doen. Om zowel de doelgroep als zijn ondersteuners te helpen om daarmee om te gaan, heb ik het Diversiteitsplein opgericht, een digitaal platform voor informatie en interactie met betrekking tot (kandidaat) politieke ambtsdragers met een beperking. Tot die informatie behoren onder andere beschrijvingen per soort arbeidsongeschiktheidsuitkering en de zorg- en huurtoeslag hoe de verrekeningssystematiek in zijn algemeenheid werkt. Zoals hierboven geschetst, betekent de variëteit in omstandigheden en uitkeringen en/of toeslagen die in het individuele geval van toepassing zijn, dat er via dit platform geen op het individu toegesneden berekeningen kunnen worden verstrekt. Die uitkomsten voor het

individueel moeten echt door de desbetreffende uitvoeringsorganisatie worden berekend; en vaak is dat pas achteraf mogelijk.

Overigens wijs ik erop dat het misschien zo aanvoelt, maar dat er geen sprake is van strijd met het gelijkheidsbeginsel als de inkomsten uit het politiek ambt worden verrekend met de desbetreffende uitkering. Aan een uitkeringsgerechtigd raadslid wordt hetzelfde bedrag aan vergoeding voor de werkzaamheden betaald als aan een raadslid zonder uitkering. Alleen die laatste wordt niet geconfronteerd met een verrekening. Dat is een uitvloeisel van het feit dat die uitkering een wettelijke vangnetvoorziening is vanuit de Staat. En daarin wordt een uitkeringsgerechtigd raadslid hetzelfde behandeld als een uitkeringsgerechtigde die op andere wijze inkomsten genereert.⁵

Nu er op korte termijn niet zoveel te doen valt aan de geschetste complexiteit van het huidige systeem van uitkeringen, en dus deze samenloop, kan er wellicht een oplossing worden gevonden in de uitvoering of op deelgebieden. In de Kamervragen die naar aanleiding van dit rapport gesteld zijn aan zowel mij als de minister van SZW⁶, wordt ook aandacht gevraagd voor de uitvoering. Ik verwacht in mijn beantwoording van deze vragen, mede namens de minister van SZW, een aantal bevindingen en suggesties te kunnen delen.

⁵ Met dit antwoord wordt voldaan aan het verzoek van de commissie voor Binnenlandse Zaken van 23 mei 2025, kenmerk 2025Z10224/2025D23832, om zo spoedig mogelijk een kabinetsreactie op het rapport van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden aan de Kamer te doen toekomen.

⁶ Vragen van de leden Chakor en Lahlah (beiden GroenLinks-PvdA) aan de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over raadsleden met een uitkering (ingezonden 21 mei 2025), kenmerk 2025Z10001.