

Advies verlof- en vervangingsregeling volksvertegenwoordigers en dagelijks bestuurders

Adviescollege rechtspositie
politieke ambtsdragers



Advies verlof- en vervangingsregeling volksvertegenwoordigers en dagelijks bestuurders

Datum
Februari 2023

Auteur
Mr. J.P. de Jong

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	4
Inleiding	8
Hoofdstuk 1	12
Hoofdstuk 2	15
Appendix	26
Bijlage 1	36



Managementsamenvatting

Managementsamenvatting

In het voorjaar van 2021 vroegen de gemeenteraden van Utrecht, Groningen en Breda aandacht van de Tweede Kamer voor de modernisering van de verlof- en vervangingsregeling voor gemeenteraadsleden. In hun brief stelden zij dat er op tal van vlakken ruimere en flexibelere verlofregelingen voor werknemers zijn gekomen, maar dat deze voor volksvertegenwoordigers niet zijn doorgevoerd. Modernisering van de (verlof- en) vervangingsregeling zou noodzakelijk zijn met het oog op de kwaliteit en de diversiteit in de samenstelling van gemeenteraden en de aantrekkelijkheid voor een zo breed mogelijke doelgroep.

De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft de Tweede Kamer toegezegd het vraagstuk van de verlof- en vervangingsregeling van volksvertegenwoordigers en dagelijks bestuurders aan het Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers (hierna: het college) voor te leggen. In 2021 heeft zij onder de diverse beroepsgroepen en koepels een consultatie gehouden over dit onderwerp, waaruit geen unanieme opvatting naar voren kwam over de wenselijkheid van verlofverruiming.

De basis voor de verlof- en vervangingsregeling voor *volksvertegenwoordigers* is opgenomen in de Grondwet en de Kieswet. Om op andere gronden dan zwangerschap of ziekte tijdelijk verlof te verlenen en daarvoor de met (zorg)verlof voor politieke ambtsdragers verbonden vervangingsmogelijkheid te introduceren, is voor volksvertegenwoordigers wijziging van zowel de Grondwet als de Kieswet noodzakelijk. *Dagelijks bestuurders* kennen een vergelijkbare regeling die is opgenomen in de Provincie-, Gemeente- en Waterschapswet. Voor een aanpassing van hun verlof- en vervangingsregeling is geen grondwetswijziging nodig.

Conclusie van het college

Het college ziet goede redenen om bij inrichting van de verlof- en vervangingsregelingen voor politieke ambtsdragers die voor werknemers als vertrekpunt te kiezen. De wetgeving op dit punt, de Wet arbeid en zorg (Wazo), vormt voor werknemers de huidige weerslag van de maatschappelijke opvattingen over arbeid en de combinatie daarvan met andere verantwoordelijkheden in het persoonlijke leven¹. Eenieder die een politiek ambt ambieert of uitoefent kiest daarvoor in combinatie met andere verantwoordelijkheden buiten het ambt, zonder dat dit zou moeten leiden tot een onaanvaardbare werkdruk of een overgeorganiseerd bestaan. Daar komt bij dat de in de Wazo geregelde verlofvormen qua aard en omvang niet tot een problematische toename van de afwezigheid van volksvertegenwoordigers zouden hoeven te leiden.

¹ Een overzicht van de aanspraken voor werknemers op grond van de Wazo is opgenomen in [bijlage 5](#)

Ten aanzien van de vormgeving en invulling zullen de regels en de praktijk van verlof en vervanging voor de politieke ambtsdrager echter niet anders dan kunnen afwijken van die van de werknemer, alleen al doordat de politieke ambtsdrager zijn aan- en afwezigheid op het werk geheel naar eigen inzicht mag vaststellen en er geen sprake is van een gezagsverhouding als in een werkgever-werknemer relatie.

Als uit de aard van de rechtspositie van de politieke ambtsdrager het doel van combineren van werk en zorgtaken ook op een andere manier kan worden bereikt dan door middel van formeel verlof en vervanging, dan vindt het college het voor de hand liggen om die praktische kant te laten meewegen. De Wazo biedt zo gezien een groslijst van vormen van verlof die alle raken aan het beter combineren van arbeid met zorgtaken. Het college heeft per verlofvorm uit de Wazo beoordeeld of het wenselijk is de regeling uit de Wazo naar analogie te volgen voor politieke ambtsdragers of te kiezen voor een andere benadering:

- **Calamiteiten- en ander kortdurend verzuimverlof**

Het college acht het toepassen van deze verlofvorm op politieke **ambtsdragers** in de praktijk niet relevant nu een dergelijke kortdurende afwezigheid thans al mogelijk is en er geen mogelijkheid bestaat, gelet op de duur van het verlof, in vervanging te voorzien.

- **Ziekte-, zwangerschaps- en bevallingsverlof, meerlingenverlof**

Deze verlofvormen zijn al beschikbaar voor politieke ambtsdragers, met inbegrip van de vervangingsmogelijkheid voor minimaal zestien weken. Het college adviseert de laatstgenoemde regeling te flexibiliseren door na de eerste termijn aanvullende termijnen in blokken van vier weken mogelijk te maken en door desgewenst de bedrijfsarts de rol van de huisarts in het proces over te laten nemen.

- **Geboorteverlof, aanvullend geboorteverlof en adoptieverlof**

Het college acht deze verlofvormen voor politieke ambtsdragers gelet op de aard en strekking daarvan relevant; 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. Gelet op de wettelijke (maximum)duur van zes weken is het praktisch echter niet uitvoerbaar in vervanging te voorzien. Het college acht het zinnig om te onderzoeken of voor deze verlofvorm kan worden voorzien in de mogelijkheid van tijdelijke stemoverdracht, maar realiseert zich de fundamentele complicaties rond dit laatste onderwerp.

- **Ouderschapsverlof**

Werknemers kunnen het recht op ouderschapsverlof in de tijd verdelen (in de Wazo: per kind 26 weken, opneembaar in de eerste acht jaar na de geboorte van het kind). Het recht om gedurende bijvoorbeeld twaalf maanden tot de helft van het aantal werkuren op te nemen is naar het oordeel van het college niet gemakkelijk uitvoerbaar in de omgeving waarin de politieke ambtsdrager de werkzaamheden uitoefent. Het lijkt redelijk om voor

een bijdrage aan de zorg voor jonge kinderen gebruik te maken van een nu al voorkomende invulling als een wekelijkse 'papa of mamadag' waarvoor geen extra regeling nodig is. Om die reden acht het college het vastleggen van een recht op ouderschapsverlof met vervangingsmogelijkheid voor politieke ambtsdragers niet voor de hand liggend.

- **Kortdurend zorgverlof**

Het college acht het toepassen van deze verlofvorm op politieke ambtsdragers in de praktijk niet relevant, nu een dergelijke kortdurende afwezigheid thans al mogelijk is en er gelet op de duur van het verlof geen mogelijkheid bestaat in vervanging te voorzien.

- **Langdurend zorgverlof (mantelzorg)**

Het college acht deze verlofvorm voor zorg van zieke of hulpbehoevende naasten voor politieke ambtsdragers gelet op de aard en strekking relevant. Gelet op de wettelijke maximumduur van zes weken is het praktisch echter niet makkelijk uitvoerbaar om in vervanging te voorzien. Het college acht het ook hier te verdedigen om voor deze verlofvorm te onderzoeken of kan worden voorzien in de mogelijkheid van tijdelijke stemoeverdracht. In exceptionele gevallen zou in vervanging kunnen worden voorzien.



Inleiding

Inleiding

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft de Tweede Kamer toegezegd het vraagstuk van de verlof- en vervangingsregeling van volksvertegenwoordigers en dagelijks bestuurders aan het Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers (hierna: het college) voor te leggen. Bij brief van 15 juli 2022, kenmerk 2022-0000265902, heeft de minister het college gevraagd hierover te adviseren. Met deze brief biedt het college zijn advies over dit onderwerp aan.

De adviesaanvraag

Het college zal hierna ingaan op de vraagstelling van de minister, rekening houdend met het onderscheid tussen de verlofduur, de verlofvormen en de regeling voor vervanging. Daarbij zal het college aandacht besteden aan de ontstaansgeschiedenis van de huidige regeling, de overwegingen met betrekking tot wijzigingen in de verlofvormen en de flexibiliteit in de uitvoering van de regeling, alsmede aan het onderscheid tussen de regeling voor volksvertegenwoordigers en die voor dagelijks bestuurders. Het college besteedt tevens aandacht aan een evaluatie van de regeling in 2012 en de (uitkomsten van de) consultatie die eerder in 2021 door de minister werd uitgezet. Het pleidooi voor modernisering van de verlof- en vervangingsregeling en de reacties op de consultatie betreffen doorgaans de regeling voor volksvertegenwoordigers. Vaak gaat het in deze pleidooien over de decentrale volksvertegenwoordigers, maar de verlof- en vervangingsregeling is daarnaast ook van belang voor de leden van de Staten-Generaal en voor (dagelijks) bestuurders². Waar het college hierna over politieke ambtsdragers spreekt, worden zowel de decentrale politieke ambtsdragers als de nationale politieke ambtsdragers bedoeld, tenzij dat anders is aangegeven.

De gevolgde werkwijze

Het college heeft voor zijn advies kennisgenomen van de in de bijlagen bij de adviesaanvraag van de minister gevoegde documenten, van de voorgeschiedenis van de regelingen en van de aanleiding en de uitkomsten van de consultatie. Voorts heeft het college voor zijn advies kennis genomen van het in opdracht van de toenmalige minister van BZK uitgevoerde onderzoek van TNS Nipo uit december 2012 naar de vervangingsregeling voor volksvertegenwoordigers³. Hoewel het een wat ouder onderzoek betreft acht het college de uitkomsten desalniettemin relevant.

² Zie voor een onderzoek voor parlementariërs binnen de EU: [Preparing a harmonized maternity leave for Members of the European Parliament - legal analysis \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/en/press-activities/2021/04/10/P12184_en.pdf).

³ Evaluatie regeling tijdelijke vervanging volksvertegenwoordigers, TNS Nipo, Amsterdam, december 2012, een beknopte samenvatting is te lezen in [bijlage 3](#) bij dit advies.

Het college heeft ook gekeken naar de inhoudelijke aspecten van de bijzondere verlofvormen zoals die voor werknemers zijn vastgelegd in de Wet arbeid en zorg (Wazo)⁴.

In een drietal avondbijeenkomsten in november 2022 heeft het college gesproken met zowel vertegenwoordigers van decentrale als nationale politieke ambtsdragers. In deze gesprekken passeerde een groot aantal onderwerpen over de rechtspositie van politieke ambtsdragers de revue, waaronder de verlof- en vervangingsregelingen. Uit de gesprekken bleek dat er overwegend voorstanders voor flexibilisering van de verlofduur zijn, terwijl over de wenselijkheid de verlofvormen uit te breiden, bijvoorbeeld naar analogie van de Wazo, de meningen meer uiteenliepen.

Het college heeft voor zijn advies ten slotte gebruik gemaakt van het 'afwegingskader voor de bijzondere rechtspositie van de politieke ambtsdragers', dat een onderdeel vormt van de 'Integrale visie op de (rechts)positie van politieke ambtsdragers' uit 2015⁵. Het is het college gebleken dat dit afwegingskader en de daarin vervatte tien principes voor de rechtspositie in de eerdergenoemde bijeenkomsten in november jl. werden herkend als een bruikbaar kader voor een toegesneden rechtspositie voor politieke ambtsdragers.

Adviesvragen

De minister legde het college de volgende **adviesvragen** voor:

- 1) Is er in uw expertise noodzaak tot versoepeling van de vaste **termijn** voor vervanging en zo ja, hoe zou een versoepeling er dan vervolgens praktisch en eenvoudig uitvoerbaar uit kunnen zien?
- 2) Zijn er in uw expertise argumenten die ervoor pleiten om de **verlofvormen** al dan niet uit te breiden? Zo ja, hoe zou een uitbreiding van de verlofvormen eruit kunnen zien?
- 3) In hoeverre zijn er in uw expertise bij de beantwoording van voorgaande twee vragen **verschillen** aan te wijzen tussen volksvertegenwoordigers en dagelijks bestuurders die tot een onderscheid in uitkomst zouden kunnen leiden?

Voorts verzocht de minister in te gaan op een aantal **deelvragen**.

⁴ Wet van 16 november 2001, Stb. 2001, 567, zoals sindsdien gewijzigd.

⁵ Zie <https://www.politiekeambtsdragers.nl/publicaties/kamerstukken/2015/6/4/kamerbrief-over-integrale-visie-rechtspositie-politieke-ambtsdragers>.

Leeswijzer

Het college gaat in het advies hierna in op de aanleiding voor het advies en de huidige regeling en werkwijze (hoofdstuk 1). Daarna volgen de overwegingen van het college voor zijn eigen advies en een conclusie op hoofdlijnen (hoofdstuk 2). Tot slot beantwoordt het college de drie hierboven aangehaalde hoofdvragen en de door de minister gestelde deelvragen in de appendix.

Het college gaat in de bijlagen in op:

- Schematische weergave van wat verruiming van verlofvormen voor politieke ambtsdragers zou betekenen (bijlage 1);
- De argumenten die uit de consultatie naar voren zijn gekomen (deze zijn samengevat in bijlage 2);
- Het door TNS Nipo in 2012 uitgevoerde evaluatieonderzoek naar de verlof- en vervangingsregeling voor volksvertegenwoordigers (bijlage 3 bevat een korte samenvatting van de belangrijkste bevindingen);
- De (parlementaire) voorgeschiedenis en een overzicht van recent doorgevoerde wetswijzigingen m.b.t. de verlof- en vervangingsregelingen (bijlage 4);
- De Wet arbeid en zorg, de verlofvormen voor werknemers en een schematisch overzicht van de diverse wettelijke verlofvormen (bijlage 5);
- De situatie in een aantal andere landen met betrekking tot de mogelijkheid van (tijdelijke) stemoverdracht (bijlage 6).



Hoofdstuk 1

Hoofdstuk 1

De aanleiding tot de adviesaanvraag en de huidige situatie

In het voorjaar van 2021 vroegen de gemeenteraden van Utrecht, Groningen en Breda per brief aandacht van de commissie Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer voor de modernisering van de verlof- en vervangingsregeling voor gemeenteraadsleden. In hun brief stelden deze gemeenteraden dat er op tal van vlakken ruimere en flexibelere verlofregelingen voor werknemers zijn gekomen, door onder andere de veranderde samenleving en arbeidsmarkt, maar dat deze regelingen voor volksvertegenwoordigers niet zijn doorgevoerd. De mogelijkheden voor volksvertegenwoordigers om zich tijdelijk te laten vervangen zouden te beperkt, te star en tamelijk inflexibel zijn.

De huidige verlof- en vervangingsregeling

De basis voor de verlof- en vervangingsregeling voor *volksvertegenwoordigers* is opgenomen in artikelen 57a en 129, derde lid, van de Grondwet en artikel X10 van de Kieswet. Deze artikelen voorzien in de mogelijkheid van tijdelijke vervanging wegens zwangerschap, bevalling en langer durende ziekte, waarbij in geval van ziekte aannemelijk moet zijn dat de volksvertegenwoordiger zijn werk niet binnen acht weken zal kunnen hervatten. Om op andere gronden dan zwangerschap of ziekte tijdelijk verlof te verlenen en daarvoor de vervangingsmogelijkheid te introduceren, is voor volksvertegenwoordigers wijziging van zowel de Grondwet als de Kieswet noodzakelijk.⁶ Aanpassing van alleen de Kieswet volstaat dus niet.

Dagelijks bestuurders kennen een vergelijkbare vervangingsregeling. Een belangrijk verschil tussen de regelingen is dat bij vervanging van een volksvertegenwoordiger altijd sprake is van tijdelijk ontslag en bij bestuurders van verlof. De reden voor het verschil is gelegen in het grondwettelijk vastgelegde aantal volksvertegenwoordigers. Anders dan bij een tijdelijk ontslag zou bij een verlofmogelijkheid in combinatie met de vervanging het grondwettelijk aantal volksvertegenwoordigers worden overschreden⁷. Voor een

⁶ De positie van de dagelijks bestuurders bij waterschappen die zowel volksvertegenwoordiger als bestuurder zijn vormt mogelijk een complicatie. In deze situatie zou separaat kunnen worden gekeken naar het verlof van de bestuurder en de noodzaak en mogelijkheid van vervanging van de volksvertegenwoordiger – ook al betreft het dezelfde persoon.

⁷ Het woord 'ontslag' kan bij sommigen tot negatieve reacties leiden, doordat de woordkeus terug te voeren zou zijn op de norm van ontslag uit de jaren vijftig van de vorige eeuw van vrouwelijke werknemers bij huwelijk en zwangerschap, maar voor 'ontslag' is gekozen vanwege wetssystematische en grondwettelijke redenen. Een alternatief zou kunnen zijn het desbetreffende lid van de volksvertegenwoordiging gedurende het verlof en de vervanging niet mee te tellen, maar de wet bevat een dergelijke clause niet.

aanpassing van de verlof- en vervangingsregeling van de dagelijks bestuurders van provincies, gemeenten en waterschappen is geen grondwetswijziging nodig. De regeling voor dagelijks bestuurders is opgenomen in de Provincie-, Gemeente- en Waterschapswet⁸.

De werkwijze in de huidige praktijk

Een volksvertegenwoordiger moet voor tijdelijk ontslag en vervanging in verband met zwangerschap of langer durende ziekte een verzoek indienen bij respectievelijk de voorzitter van de gemeenteraad, Provinciale Staten, het dagelijks bestuur van het waterschap of het presidium van de Tweede of Eerste Kamer. Het besluit wordt genomen op basis van een advies van een arts of verloskundige. Het betreft een zogenoemde 'gebonden beslissing': als de voorwaarden zich voordoen is de beslisser gehouden het verzoek in te willigen. In geval van de volksvertegenwoordiger *wordt* de vervanger benoemd als een plaats openvalt als gevolg van het tijdelijk ontslag. De eerstvolgende op de kandidatenlijst treedt op als vervanger.

De kandidaat-vervanger heeft een bedenktijd van 10 dagen nadat hij of zij is gevraagd te vervangen. De vervanger is vervolgens voor een periode van zestien weken volwaardig lid van de volksvertegenwoordiging. Na zestien weken keert het lid dat werd vervangen weer terug in de volksvertegenwoordiging tenzij de periode wordt verlengd en het ontslag voortduurt, in welk geval de periode van de verlenging altijd weer zestien weken bedraagt (met een maximum van drie perioden van zestien weken).

De volksvertegenwoordiger die tijdelijk is ontslagen wordt voor de duur van het ontslag gelijk betaald als toen hij of zij lid was van de volksvertegenwoordiging. Iemand die tijdelijk als vervanger optreedt ontvangt de vergoeding maar heeft geen recht op wachtgeld en bouwt geen pensioen op.

Als een vervanger tussentijds volwaardig lid is geworden (door benoeming in een vacature) wordt een nieuwe vervanger benoemd die de resterende tijd volmaakt.

⁸ Artikel 45, 45a en 45b Gemeentewet, artikel 44 Provinciewet en artikel 21 Waterschapswet, zie ook Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers (bijv. art. 2.2.13 voor de gedeputeerde).



Hoofdstuk 2

Hoofdstuk 2

Overwegingen van het college

Reacties uit de consultatie

Uit de reacties¹⁰ kan worden geconcludeerd dat een meerderheid voorstander lijkt te zijn van de flexibilisering van de verlofduur, met name voor het verlengen daarvan na de eerste periode van zestien weken. Daarentegen lopen de meningen over de wenselijkheid van een uitbreiding van de verlofvormen sterk uiteen, zoals blijkt uit bijlage 2.

De eerdergenoemde gemeenteraden van Utrecht, Groningen en Breda stelden in hun brief aan de Tweede Kamer¹¹ dat door de vele extra taken van de raad het raadslidmaatschap steeds lastiger is te combineren met een baan en het privéleven. Als een raadslid verlof wil opnemen vanwege een tijdelijke situatie op het werk of zorgtaken thuis blijkt vaak dat dit niet mogelijk is binnen de huidige regeling. Soms kiezen raadsleden er volgens de briefschrijvers dan voor maar geen verlof op te nemen, of keren ze vanwege de voorwaarden in de regelingen eerder of juist later terug van verlof dan nodig is. Modernisering en flexibilisering van de verlof- en vervangingsregeling zou noodzakelijk zijn met het oog op de kwaliteit en de diversiteit in de samenstelling van gemeenteraden en de aantrekkelijkheid ervan voor een zo breed mogelijke doelgroep, zo stelden deze raden.

Het toetsingskader voor de rechtspositie van politieke ambtsdragers

Uit de staatsrechtelijke principes en de uitgangspunten uit de wetsgeschiedenis van de rechtspositie van politieke ambtsdragers zijn vereisten voor de rechtspositie van politieke ambtsdragers afgeleid en vervat in een toetsingskader¹², dat in 2015 door de Tweede Kamer is onderschreven.

Eén van de elementen van dit toetsingskader stelt kort samengevat¹³: *“Aansluiten bij werknemers daar waar het kan, toegesneden arbeidsvoorwaarden daar waar het moet”*. Dit kan de overstap naar of van een politieke functie vergemakkelijken. Het college vindt dit voornamelijk een belangrijk onderdeel van het toetsingskader, hoewel dit vereiste voor ieder

¹⁰ De reacties van de koepels resp. beroepsgroepen zijn bijgevoegd bij de adviesaanvraag van de minister en in dit advies samengevat in bijlage 2.

¹¹ Zie hoofdstuk 1 “aanleiding voor de adviesaanvraag”.

¹² Zie: <https://www.politiekeambtsdragers.nl/publicaties/kamerstukken/2015/6/4/kamerbrief-over-integrale-visie-rechtspositie-politieke-ambtsdragers>.

¹³ De visie stelt in onderdeel 8 van het toetsingskader als “vereiste” aan de rechtspositie: *“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. Aansluiten bij werknemers daar waar het kan, toegesneden arbeidsvoorwaarden daar waar het moet”*.

onderwerp steeds opnieuw op zijn merites zal moeten worden beoordeeld¹⁴. Waar 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, acht het college het volgen van de rechtspositie van de werknemers op zichzelf een redelijk vertrekpunt.

De afgelopen decennia zijn de samenleving en de arbeidsmarkt op dit punt sterk veranderd. Meer flexibiliteit, ruimere verlofregelingen voor (aanstaande) ouders en voor mantelzorg of (zorg)verlof in speciale situaties zijn steeds meer normaal geworden. Het college vindt het goed verdedigbaar dat de rechtspositie van politieke ambtsdragers daarmee, waar dat passend is uit hoofde van hun ambt, gelijke tred houdt. Anderzijds zal steeds moeten worden gekeken naar de praktische betekenis van en het maatschappelijk draagvlak voor het toepassen van regels voor werknemers op politieke ambtsdragers en de daaruit voortvloeiende beeldvorming rond het politieke ambt.

‘Conform werknemers, tenzij...’

Als uit de aard van de politieke functie geen toegesneden (afwijkende) rechtspositie noodzakelijk is heeft het naar het oordeel van het college de voorkeur om de aanspraken te regelen naar analogie van de regelingen voor werknemers, tenzij de werking van die regelingen op gespannen voet staat met de kenmerken die bepalend zijn voor het politieke ambt. Het belang daarvan is mede gelegen in de opgave dat voortdurend burgers bereid moeten worden gevonden om zich voor kortere of langere tijd beschikbaar te stellen voor politiek-bestuurlijk ambten. De rechtspositionele aanspraken moeten eventueel aanwezige drempels voor het aangaan, het vervullen en het continueren van politiek ambten afdoende wegnemen. Het college acht dit aspect zeker relevant waar het gaat over regels die het voor de betrokkenen makkelijker zouden kunnen maken om ambt en privé te combineren.

De regels waar het in dit verband over gaat, zijn voor werknemers vastgelegd in de Wazo. De kern van deze wet is betere mogelijkheden te scheppen voor de combinatie van arbeid en zorg door werknemers. Voor de verlofvormen uit de wet geldt dat elke werknemer in Nederland recht heeft op het desbetreffende verlof, als voldaan is aan de wettelijke vereisten.

De Wazo vormt de weerslag van veranderende inzichten over arbeid en de combinatie daarvan met andere verantwoordelijkheden in het persoonlijke leven. Omdat de Wazo vanwege de aard van het politieke ambt echter niet onverkort zal kunnen worden toegepast (van een vervangingsregeling is voor werknemers bijvoorbeeld al geen sprake) zal steeds met een ‘tenzij’ rekening gehouden moeten worden.

Bovendien verschilt de rechtspositie van politieke ambtsdragers van die van de werknemers ten principale en van volledig gelijktrekken zal dus nooit sprake kunnen zijn. Zo is er voor

¹⁴ De opmars van de zzp-er plaatst een additioneel vraagteken bij het primaat van de werknemer. Het college gaat daar bij deze gelegenheid niet verder op in.

politieke ambtsdragers geen sprake van een gezagsverhouding als in de werkgever-werknemer relatie. Politieke ambtsdragers hebben bovendien geen vakantieverlof; zij volgen in de praktijk veelal de recesperioden, maar kunnen vrijelijk kiezen voor afwezigheid als zij dat zelf nodig vinden. Politieke ambtsdragers mogen geheel zelf bepalen hoe zij hun ambt invullen en daaronder valt ook het kiezen voor aan- of afwezigheid op bepaalde momenten gedurende het ambt. Er zijn geen werk- en rusttijdenregelingen.

Vanuit al deze opzichten zou (zorg)verlof niet geregeld hoeven te worden. Men kan immers zelf besluiten “er niet te zijn”. Het goed kunnen regelen van de vervanging tijdens langduriger verlof is in het licht van de vorige alinea voor de politieke ambtsdragers dan ook een wezenlijker vraagstuk dan de verlofmogelijkheid zelf; het is vooral belangrijk om zodoende de volksvertegenwoordiging goed te laten functioneren en voltallig te kunnen laten stemmen. De noodzaak om in een vervangingsmogelijkheid te voorzien was destijds feitelijk zelfs de aanleiding voor het regelen van verlof wegens zwangerschap, bevalling en langer durende ziekte voor deze groep.

Beide aspecten, verlof- én vervangingsmogelijkheden, maken derhalve integraal deel uit van een regeling voor politieke ambtsdragers op dit gebied. Het komt het functioneren van het desbetreffende orgaan in de praktijk ten goede als de vervanging van degene die aanspraak maakt op een langduriger verlof (c.q. tijdelijk ontslag) goed is geregeld. Het is daarnaast van belang dat de rechtspositie individuele afwegingen en keuzemogelijkheden centraal stelt. Anders dan een gunst biedt een recht houvast maar impliceert het geen verplichting om van de geboden voorzieningen van verlof en vervanging gebruik te maken.

Individuele afwegingen en keuzes zijn bepalend

Het college onderkent dat er ten aanzien van verlof en vervanging verschillen zijn tussen de politieke ambtsdragers. Over ruimere verlofmogelijkheden voor politieke ambtsdragers in verband met privéomstandigheden kan, zo blijkt ook uit de consultatie, verschillend worden gedacht. Waar ziekte, zwangerschap en bevalling tot een fysieke onmogelijkheid leiden de werkzaamheden te verrichten, is dat niet per se het geval voor de behoefte aan tijd voor bijvoorbeeld ouderschap of verlof mantelzorg. Daar spelen de individuele situatie en wensen een belangrijke rol, maar ook de praktische uitvoerbaarheid binnen het ambt en de omgeving waarin het ambt wordt uitgeoefend zijn van belang.

Bovendien geldt voor de decentrale volksvertegenwoordigers dat dit als regel nevenfuncties zijn waaruit niet het hoofdinkomen wordt verkregen. Een decentrale volksvertegenwoordiger kan aanspraak maken op bijzonder verlof in de hoofdbaan, voor zover men althans werknemer is. De functie van dagelijks bestuurder of lid van de Tweede Kamer is als regel wel de primaire inkomensvoorziening

Naar het vraagstuk van verlof en vervanging zal voor en door de onderscheiden groepen politieke ambtsdragers in de praktijk dan ook verschillend worden gekeken. De politieke ambten en de omgeving waarin ze worden uitgeoefend verschillen. De afweging om al dan niet een beroep te doen op een vorm van zorgverlof zal mede afhankelijk zijn van die

omstandigheden en de individuele beoordeling daarvan. Politieke ambtsdragers die alleenstaand (ouder) zijn zullen bijvoorbeeld meer gebaat zijn bij de uitbreiding van verlof- en vervangingsmogelijkheden dan degenen met een (al dan niet werkende) partner.

Het college acht het echter niet wenselijk om in een regeling voor verlof- en vervanging een voorafgaande toets op de individuele situatie op te nemen. Het college hecht daarnaast aan zoveel mogelijk gelijke uitgangspunten voor alle politieke ambtsdragers die hen in de gelegenheid stellen bepaalde keuzes te maken. Het college wil deze keuzevrijheid niet naar groepen differentiëren of afhankelijk maken van een voorafgaande toets. De rechtspositie moet gelijke rechtszekerheid bieden en kan evenmin afhankelijk zijn van het resultaat van individuele onderhandelingen.

Overwegingen ten aanzien van het al dan niet verruimen van verlofvormen

Mede op basis van het toetsingskader en de voorgaande meer algemene overwegingen overweegt het college voorts als volgt:

- Eén van de gehoorde argumenten vóór verruiming van de verlof- en vervangingsmogelijkheden is dat het in veel gemeenten lastig blijkt om voldoende kandidaten voor het raadslidmaatschap te vinden en te behouden. Het college onderkent dat het beter kunnen combineren van het raadslidmaatschap¹⁵ met zowel een maatschappelijke carrière 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.
- De functie van raadslid (resp. AB-lid of Statenlid) is doorgaans een nevenfunctie die men juist in combinatie met een maatschappelijke carrière en een gezins- en privéleven vervult. Dit ook als 'lekenbestuur' geduide fenomeen is een belangrijk uitgangspunt in onder andere het door de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gepubliceerde advies 'Voor de publieke zaak'¹⁶ en wordt ook door het college onderschreven. Een meer uitgebreide verlof- en vervangingsregeling kan daarbij behulpzaam zijn.
- Het college onderschrijft op zich de gedachte (ook door minister Ollongren zo verwoord in de beantwoording van een vraag vanuit de Kamer¹⁷) dat een uitgebreidere regeling zou kunnen getuigen van een moderne kijk op arbeid, zorg en inclusiviteit voor politieke ambtsdragers. Politieke ambtsdragers zouden zich niet gedwongen moeten voelen hun werkzaamheden te continueren terwijl dat in redelijkheid niet kan worden gevergd door wat hen in de privésfeer overkomt. De

¹⁵ Uiteraard geldt hetzelfde voor AB-leden van waterschappen en Statenleden.

¹⁶ <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2018/03/20/voor-de-publieke-zaak>.

¹⁷ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/07/07/beantwoording-kamervragen-over-bericht-raadsleden-pleiten-voor-modernisering-verlofregeling>.

rechtspositie moet de volksvertegenwoordiger en de bestuurder in staat stellen in een dergelijke situatie tijdelijk een stap opzij te zetten.

- Het persoonlijke karakter van het ambt zou volgens sommigen, zo blijkt uit eerdere parlementaire behandelingen¹⁸, beperkingen stellen aan de mogelijkheid van vervanging en daarmee aan de mogelijkheden de verlofvormen uit te breiden. De volksvertegenwoordiging zou dreigen te verworden tot een 'duiventil'. Ook de Raad van State benadrukte dit destijds in zijn advies op het wetsvoorstel¹⁹. Het college meent 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. Over dat risico is echter weinig feitelijke informatie bekend; aanvullend onderzoek zou uitsluitsel kunnen bieden. Het college heeft tevens oog voor het belang dat de volksvertegenwoordiging zoveel mogelijk voltallig besluiten neemt.
- Het argument dat het verruimen van verlofmogelijkheden tot hoge(re) uitgaven voor provincies, waterschappen en gemeenten zal leiden acht het college in dit verband niet van dien aard dat van uitbreiding van verlofvormen zou moeten worden afgezien.
- Als uit de aard van de rechtspositie van de politieke ambtsdrager het doel van combineren van werk en zorgtaken in de praktijk ook op een andere manier kan worden opgelost dan door middel van verlof (tijdelijk ontslag) en vervanging, dan vindt het college het voor de hand liggend om die praktische kant mee te wegen. De Wazo biedt dan een groslijst van mogelijke vormen van verlof die alle raken aan het beter combineren van arbeid met zorgtaken. Hierna zet het college per verlofvorm uit de Wazo uiteen in welke mate het voor de hand ligt om de regeling uit de Wazo naar analogie te volgen voor politieke ambtsdragers of juist te kiezen voor een andere benadering.
- Het is niet ongebruikelijk dat bij cao aanvullende (financiële) aanspraken voor bijzonder verlof worden vastgelegd. De Wazo vormt immers een minimum-kader. Het college acht het redelijk om, als de Wazo in onderdelen ook voor politieke ambtsdragers gevolgd zou worden, tevens naar analogie aan te sluiten bij deze aanvullende (financiële) aanspraken: het college acht het verdedigbaar voor die aanvullende aanspraken dan aan te sluiten bij de cao van de sector waarvoor men als politieke ambtsdrager werkzaam is²⁰.

¹⁸ Zie bijlage 4.

¹⁹ zie: RvS Wo1.01.0265, advies van 6 juli 2001, Kamerstukken II 2001/02, 28 051, nr. A.

²⁰ Dat zijn dan de cao's voor de sectoren gemeenten, provincies, waterschappen of rijksoverheid.

Beschouwing per verlofvorm

In de Wazo zijn alle wettelijke (zorg)verlofvormen opgenomen. Het college neemt deze wet als vertrekpunt om te beoordelen of de verlofvormen voor werknemers naar analogie toepasbaar zouden kunnen zijn op politieke ambtsdragers (zie tevens bijlage 5). Daarbij vormt het wettelijk kader van de Wazo (met inbegrip van de desbetreffende cao voor de sector) de bovengrens omdat het niet voor de hand ligt uit te gaan van verdergaande verlofrechten dan die voor werknemers gelden. Het college geeft per verlofvorm zijn zienswijze weer in hoeverre deze voor politieke ambtsdragers in de praktijk betekenis zouden kunnen hebben, mede in verband met de vervangingsmogelijkheid. Het gaat concreet over onderstaande verlofvormen:

- **Calamiteiten- en ander kortdurend verzuimverlof**

Het college acht het toepassen van deze verlofvorm op politieke ambtsdragers in de praktijk niet relevant nu een dergelijke kortdurende afwezigheid thans al mogelijk is en er vanzelfsprekend geen mogelijkheid bestaat, gelet op de duur van het verlof, in vervanging te voorzien.

- **Ziekte-, zwangerschaps- en bevallingsverlof, meerlingenverlof**

Deze verlofvormen zijn al beschikbaar voor politieke ambtsdragers, met inbegrip van de vervangingsmogelijkheid (voor minimaal zestien weken).

- **Geboorteverlof, aanvullend geboorteverlof en adoptieverlof**

Het college acht deze verlofvormen voor politieke ambtsdragers gelet op de aard en strekking relevant. Het expliciet benoemen ervan zou de maatschappelijke opvattingen ter zake weerspiegelen en de politieke ambtsdrager die er een beroep op wil doen morele steun bieden. Gelet op de wettelijke maximumduur van zes (aaneengesloten) weken is het praktisch echter niet uitvoerbaar in vervanging te voorzien. Het college acht het wel te verdedigen te onderzoeken of voor deze verlofvorm kan worden voorzien in de mogelijkheid van tijdelijke stemoverdracht. Op dit aspect gaat het college hierna nader in.

- **Ouderschapsverlof**

Werknemers kunnen het ouderschapsverlof van 26 werkweken per kind (tot acht jaar na de geboorte) in de tijd verdelen zoals zij dat wenselijk achten. Door deze flexibele invulling van het recht zal het in de praktijk voor politieke ambtsdragers onmogelijk zijn om gedurende het verlof te voorzien in vervanging. Anderzijds is het (voor bijvoorbeeld Kamerleden) nu al mogelijk de werktijden zo in te richten dat er een mogelijkheid is om bijvoorbeeld één dag per week te besteden aan ouderschapstaken dan wel om deze te combineren met de parttime werkzaamheden, zoals bij decentrale volksvertegenwoordigers het geval is. Het lijkt redelijk om voor een bijdrage aan de zorg voor jonge kinderen gebruik te maken van de nu al voorkomende invulling van een wekelijkse papa of mamadag waarvoor geen extra regeling nodig is. Om die reden acht het college het vastleggen van een recht op ouderschapsverlof met vervangingsmogelijkheid voor politieke ambtsdragers niet voor de hand liggend.

- **Kortdurend zorgverlof**

Het college acht het toepassen van deze verlofvorm op politieke ambtsdragers in de praktijk niet relevant nu een dergelijke kortdurende afwezigheid thans 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).**

Het college acht deze verlofvorm voor politieke ambtsdragers gelet op de aard en strekking relevant. Gelet op de wettelijke maximumduur van zes weken is het praktisch echter niet gemakkelijk uitvoerbaar om in vervanging te voorzien. Het college acht het wel te verdedigen om voor deze verlofvorm te onderzoeken of kan worden voorzien in de mogelijkheid van tijdelijke stemoverdracht, of in exceptionele gevallen vervanging toch toe te staan.

Argumenten om de bestaande regeling al dan niet te flexibiliseren

Bij de beantwoording van Kamervragen onderkende de vorige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat ‘... *de huidige regeling op onderdelen rigide is*’, zeker voor wat betreft de duur. De duur van het tijdelijk ontslag is nu in artikel X10 van de Kieswet vastgesteld op telkens een periode van zestien weken tot een maximum van drie periodes per zittingstermijn; in totaal 48 weken. Dit kan ertoe leiden dat volksvertegenwoordigers verplicht zijn om 32 weken tijdelijk ontslag te nemen wanneer een periode van zestien weken bijvoorbeeld net twee weken te kort blijkt, of dat zij juist slechts zestien weken verlof nemen terwijl zij bijvoorbeeld eigenlijk 22 weken nodig zouden hebben.

Hetzelfde geldt voor dagelijks bestuurders. Voor hen is in de Provincie-, Gemeente- en Waterschapswet opgenomen dat ten hoogste driemaal gedurende de zittingsperiode verlof wordt verleend en dat daarbij steeds een termijn van zestien weken wordt aangehouden (met een maximum van 48 weken). Het college onderkent dat de huidige regeling op deze onderdelen rigide is, met name bij de verlenging na de eerste termijn van zestien weken.

Er zijn anderzijds argumenten vóór een zekere rigiditeit van de verlofduur. Buiten het feit dat een vaste verlofduur van telkens zestien weken duidelijkheid biedt aan de vervanger (die zich steeds moet vrijmaken), zouden ook de praktische gevolgen van fluctuerende verlofperiodes de uitvoerbaarheid van de regeling in de weg kunnen zitten. De huidige regeling gaat uit van een gebonden beslissing zodra het verzoek en de artsenverklaring er liggen. Als vooraf niet duidelijk is voor welke periode het verlof noodzakelijk is kan de termijn van de afwezigheid feitelijk pas achteraf worden vastgesteld.

Indien verlenging van de eerste termijn van zestien weken bij ziekte of na de bevalling nodig is adviseert het college om binnen het maximum van 48 weken af te zien van vaste termijnen van steeds opnieuw zestien weken. Ondanks dat er inherente nadelen kleven aan het hanteren van flexibele termijnen biedt deze flexibiliteit toch de mogelijkheid om in de verlengde termijn bij wijze van maatwerk te bepalen wat redelijkerwijs nodig is. Daarbij ligt het wel voor de hand steeds uit te gaan van blokken van minimaal vier weken, mede met het oog op de uitvoerbaarheid en de belangen van de vervanger.

Indien bovendien bij het eerste verzoek reeds duidelijk is dat de eerste periode van zestien weken ontoereikend zal zijn, zouden zowel het tijdelijk ontslag (resp. verlof) en de tijdelijke vervanging in één keer vooraf voor de gehele periode geregeld kunnen worden tot het maximum van 48 weken. Op deze wijze zijn aanvang en duur vooraf bepaald, hoeft de betrokken politieke ambtsdrager niet in de weer met nieuwe verklaringen, heeft de tijdelijke vervanger vooraf zekerheid en hoeft de betrokkene niet opnieuw tussentijds te worden beëdigd.

Het college constateert dat vrijwel zonder uitzondering de belanghebbenden een voorstander zijn van het flexibiliseren van verlof en vervanging die volgen op de eerste periode. De daaraan verbonden nadelen wegen volgens het college minder zwaar dan de voordelen die met maatwerk kunnen worden geboden.

Artsenverklaring van de eigen arts blijkt in de praktijk lastig

In de praktijk blijkt het lastig om een artsverklaring te verkrijgen bij met name langer durende ziekte omdat de eigen arts als regel geen oordeel geeft over zijn patiënt vanwege de vertrouwensrelatie²¹. Die vertrouwensrelatie kan gevaar lopen indien de behandelend arts een oordeel geeft dat voor de patiënt ongunstig is. Alleen een andere arts mag dat dus doen.

Een oplossing zou kunnen zijn om (bijvoorbeeld) de voor het desbetreffende bestuursorgaan reeds werkzame bedrijfsarts in te zetten. De bedrijfsarts is geneeskundig specialist en is op het gebied van arbeid en gezondheid bij uitstek gekwalificeerd.²² De beslisser zou dan, zoals de werkgever dat voor een werknemer zou doen, volledig kunnen steunen op het advies van de bedrijfsarts als deskundige, zonder in een werkgeversrol te worden gedwongen. Dat maakt het advies van een bedrijfsarts in dit geval dan zo goed als bindend. Gelet op bestaande ervaringen is het daarbij van belang om aan bedrijfsartsen duidelijk aan te geven dat de rechtspositie van volksvertegenwoordigers anders is dan die van werknemers: er is geen sprake van een wettelijk re-integratieproces en er is geen werkgever om een plan van aanpak daarvoor af te spreken.

Voor dagelijkse bestuurders ligt dat deels anders. Een flexibele terugkeer zou voor hen bijvoorbeeld wel tot de mogelijkheden kunnen behoren als onderdeel van hun re-integratie.

Is tijdelijke stemoverdracht een wenselijk alternatief voor vervanging?

Het college is van mening dat tijdelijke stemoverdracht als alternatief voor de vervangingsmogelijkheid op zichzelf goed zou kunnen werken, mits strikt beperkt tot een korte periode en gekoppeld aan een aantal specifieke verlofgronden ter voorkoming van een te gemakkelijk absentisme. Hiermee is het bijvoorbeeld mogelijk om meer flexibiliteit in de

²¹ <https://www.knmg.nl/download/waarom-mag-uw-eigen-arts-geen-geneeskundige-verklaring-afgeven-geneeskundige-verklaring-nederlands>.

²² De titel bedrijfsarts is wettelijk voorbehouden aan BIG-geregistreerde geneeskundig specialisten die na hun opleiding tot basisarts speciaal zijn opgeleid op het gebied van arbeid en gezondheid.

verlofmogelijkheden en de verlofduur te bewerkstelligen zonder de stem voor de duur van het verlof verloren te laten gaan. Juist bij relatief korter durend verlof waar vervanging geen reële optie is, zou de mogelijkheid van stemoverdracht c.q. stemmen bij volmacht een oplossing kunnen zijn. Eerder wees de Raad van State al op de mogelijkheid van tijdelijke stemoverdracht als een alternatief voor vervanging ²³.

De invoering en begrenzing ervan roepen echter fundamentele vragen op (zie ook bijlage 4) die ver uitstijgen boven het werkterrein van het college. Uit een korte verkenning bij volksvertegenwoordigingen in een aantal andere landen blijkt overigens dat van de mogelijkheid van (tijdelijke) stemoverdracht elders ook gebruik wordt gemaakt, voor onder meer geboorte, adoptie en ziekte²⁴. Stemoverdracht, ook als deze tijdelijk is, is echter niet onomstreden.

Wie beslist?

Als tot flexibilisering van de termijnen voor verlof en vervanging wordt besloten, ontstaat de vraag wie beslist over de verlenging of de duur van het verlof. Vaststelling door de desbetreffende voorzitter op basis van een bindend advies is het meest objectief en het college geeft de voorkeur aan de beslissing door de voorzitter (en voor de voorzitter zelf de naast hogere autoriteit) in de vorm van een gebonden beschikking.

Zoals het overzicht van stemoverdracht laat zien is het in andere landen de taak van de voorzitter te besluiten over een verzoek tot stemoverdracht in bijvoorbeeld het geval van geboorte en ziekte.

Onder bepaalde omstandigheden (zoals bij het verlengen in blokken van vier weken) kan het mogelijk tamelijk bewerkelijk zijn om opnieuw een artsenverklaring te laten opstellen. In het geval dat tot uitbreiding van de verlofvormen wordt overgegaan moet er bovendien een oplossing worden gevonden voor de verlofvormen waar geen medische verklaring als bewijs aan ten grondslag kan liggen. Het college stelt daarom voor om voor het besluit van de voorzitter over een verzoek tot verlof en vervanging aansluiting te zoeken bij de regeling in artikel 5:5 van de Wazo: *de werknemer maakt op verzoek aannemelijk dat hij zijn werkzaamheden niet heeft verricht of zal verrichten in verband met de grond waarop het verlof wordt verleend*.

²³ Zie advies van de Raad van State bij het voorstel van wet houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet tot aanvulling van de bepalingen inzake de verkiezing van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer, de provinciale staten en de gemeenteraden in verband met de tijdelijke vervanging van hun leden wegens zwangerschap, bevalling of ziekte (Kenmerk Wo1.01.0265/I, 6 juli 2001, Kamerstukken II 2001/02, 28 051, nr A).

²⁴ Zie voor een overzicht daarvan [bijlage 6](#).

Conclusie op hoofdlijnen

Gelet op het vorenstaande ziet het college goede redenen om bij de inrichting van verlof- en vervangingsregelingen voor politieke ambtsdragers die voor werknemers als vertrekpunt te kiezen. De wetgeving op dit punt (de Wazo) vormt de weerslag van de huidige maatschappelijke opvattingen voor werknemers over arbeid en de combinatie daarvan met andere verantwoordelijkheden in het persoonlijke leven²⁵. Iedereen die een politiek ambt ambieert of uitoefent kiest daarvoor in combinatie met andere verantwoordelijkheden buiten het ambt, zonder dat dit zou moeten leiden tot een onaanvaardbare werkdruk of een overgeorganiseerd bestaan. Het onderstreept het belang dat burgers bereid moeten worden gevonden om zich voor kortere of langere tijd beschikbaar te stellen voor politiek-bestuurlijke ambten en dat de rechtspositie dat belang ondersteunt, ook waar het gaat om passende mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren.

Ten aanzien van de vormgeving en invulling zullen de regels en de praktijk van de politieke ambtsdrager wel moeten afwijken van die van de werknemer, alleen al omdat de politieke ambtsdrager zijn aan- of afwezigheid geheel naar eigen inzicht mag regelen en geen sprake is van een gezagsverhouding zoals in een werkgever-werknemer relatie.

Als uit de aard van de rechtspositie van de politieke ambtsdrager het doel van combineren van werk en zorgtaken in de praktijk op een andere manier kan worden bereikt dan door middel van verlof en vervanging, dan vindt het college het voor de hand liggend om die praktische kant in dit verband mee te wegen. De Wazo biedt zo gezien een groslijst van vormen van verlof die alle raken aan het beter combineren van arbeid met zorgtaken. Het college heeft per verlofvorm uit de Wazo in het bovenstaande beoordeeld of het wenselijk is de regeling uit de Wazo naar analogie te volgen voor politieke ambtsdragers of juist te kiezen voor een andere benadering.

Met de hiervoor geschetste uitgangspunten als vertrekpunt gaat het college in de appendix behorende bij dit advies specifiek in op de beantwoording van de door de minister gestelde (deel)vragen. Het advies is in bijlage 1 hierna in een schema samengevat zodat duidelijk wordt hoe een nieuwe regeling er ten opzichte van de huidige situatie voor de verschillende verlofvormen uit zou kunnen zien.

²⁵ Een overzicht van de aanspraken voor werknemers op grond van de Wazo is opgenomen in [bijlage 5](#).



Appendix

Appendix

Advies, beantwoording (deel)vragen van de minister

Op grond van het voorafgaande komt het college tot het navolgende advies voor de deelvragen die de minister stelde, waarbij de structuur van de adviesaanvraag in hoofd- en deelvragen wordt gevolgd:

1. Is er in uw expertise noodzaak tot behoefte versoepeling van de vaste **termijn** voor vervanging en zo ja, hoe zou een versoepeling er dan vervolgens praktisch en eenvoudig uitvoerbaar uit kunnen zien?

Advies. Het college adviseert voor de huidige verlofvormen (zwangerschap en bevalling, langer durende ziekte) waarbij om vervanging van de volksvertegenwoordiger of bestuurder wordt gevraagd, vast te houden aan de eerste vaste termijn van zestien weken. Hiermee wordt de vervanger (rechts)zekerheid geboden. Indien verlenging van de termijn bij deze verlofvormen nodig is adviseert het college binnen het maximum van 48 weken af te zien van vaste termijnen van steeds opnieuw zestien weken, maar de verlengde termijn bij wijze van maatwerk te bepalen op wat redelijkerwijs nodig is. Daarbij ligt het wel voor de hand steeds uit te gaan van blokken van minimaal vier weken, mede met het oog op de uitvoerbaarheid en de belangen van de vervanger.

Indien bij het eerste verzoek reeds duidelijk is dat de eerste periode van zestien weken ontoereikend zal zijn, zouden zowel het tijdelijk ontslag (resp. verlof) en de tijdelijke vervanging in één keer vooraf voor de gehele periode geregeld kunnen worden tot het maximum van 48 weken. Op deze wijze zijn aanvang en duur vooraf bepaald, hoeft de betrokken politieke ambtsdrager niet in de weer met nieuwe verklaringen, heeft de tijdelijke vervanger vooraf zekerheid en hoeft de betrokkene niet opnieuw tussentijds te worden beëdigd.

Voor het medische advies resp. de artsenverklaring kan een beroep worden gedaan op de bedrijfsarts die voor de desbetreffende organisatie is aangewezen en die vooraf is geïnformeerd over de specifieke rechtspositie van politieke ambtsdragers. Ten slotte ligt het voor de hand te overwegen om (ook bij de flexibele verlenging) het steeds opnieuw moeten beëdiggen van de vervanger en de vervangen volksvertegenwoordiger eenvoudig te regelen.

Voor de dagelijks bestuurders zou een overeenkomstige versoepeling mogelijk kunnen worden gemaakt.

2. Zijn er in uw expertise argumenten die ervoor pleiten om de **verlofvormen** al dan niet uit te breiden? Zo ja, hoe zou een uitbreiding van de verlofvormen eruit kunnen zien?

Advies. Het college adviseert voor volksvertegenwoordigers en bestuurders sommige verlofvormen in de Wet arbeid en zorg (Wazo) naar analogie toe te passen, zodat de volksvertegenwoordigers resp. de bestuurders in de gelegenheid zijn gebruik te maken van deze wettelijke mogelijkheden. Het college schetst in zijn overwegingen over het “tenzij” welke vormen meer en minder passend zijn voor politieke ambtsdragers. Het is voorts niet ongebruikelijk dat bij cao aanvullende (financiële) aanspraken voor bijzonder verlof worden vastgelegd. De Wazo vormt immers een minimum-kader. Het college acht het redelijk om, daar waar de Wazo ook voor politieke ambtsdragers naar analogie toepasbaar is, aan te sluiten bij deze aanvullende (financiële) aanspraken in de desbetreffende cao van de sector waarbinnen de politieke ambtsdrager werkzaam is²⁷. Voor de financiële voorwaarden, zoals de doorbetaling van de vergoeding resp. de bezoldiging, gelden dan dus naar analogie de desbetreffende regelingen in de cao's.

Afgezien van ouderschapsverlof (waarvoor een, desgewenst aaneengesloten, periode van 26 werkweken verlof mogelijk is) en zwangerschaps- en bevallingsverlof, kennen de verlofvormen in de Wazo een kortere verlofperiode van (maximaal) zes weken. In de praktijk zal het vinden van een vervanger voor een relatief korte verlofperiode echter niet mogelijk of zinvol zijn. Daarom is in de huidige regeling voor politieke ambtsdragers vervanging bij ziekte alleen mogelijk als dit naar verwachting langer zal duren dan acht weken. Kijkend naar de verlofvormen in de Wazo, acht het college het verdedigbaar een aantal daarvan in beginsel mogelijk te maken voor politieke ambtsdragers. Wel adviseert het college vanwege de uitvoerbaarheid en de eventuele positie van de vervanger te kiezen voor een meer maatwerkgerichte toepassing. Zo verwijst het college voor het ouderschapsverlof naar meer flexibel verlof (papa- of mamadag) in plaats van een aaneengesloten verlofperiode waardoor vervanging niet nodig is. Het staat de betrokkene dan vrij een vorm van vrije (zorg) tijd te regelen binnen diens reguliere werktijden, bijvoorbeeld in overleg binnen de fractie.

Het college realiseert zich dat een periode van zes weken verlof voor het regelen van vervanging in de praktijk vaak (te) kort zal zijn. Juist vanwege de organisatorische aspecten is vervanging in de bestaande regeling verbonden aan

²⁷ Dat zijn dan de cao's voor de sectoren gemeenten, provincies, waterschappen en rijksoverheid.

een termijn van ten minste zestien weken. Het college wil dat als uitgangspunt handhaven. Daarom valt te overwegen de vervanging ook na uitbreiding van de verlofvormen te beperken tot de verloftermijn van ten minste zestien weken en de verlenging na die eerste periode van zestien weken in overleg met de vervanger flexibel in te vullen met blokken van minimaal vier weken. Daarmee is vervanging dus alleen goed mogelijk voor (de al bestaande vormen van) langer durende ziekte, zwangerschaps- en bevallingsverlof.

Voor verlofvormen met een kortere maar substantiële duur, geeft het college in overweging de mogelijkheden voor tijdelijke stemoverdracht c.q. het stemmen bij volmacht te onderzoeken. Dit alternatief voor vervanging kan dan verbonden worden aan de verlofvormen: geboorteverlof, adoptie- en pleegouderverlof en langer durend zorgverlof. Op een vergelijkbare manier zou dit alternatief voor vervanging kunnen worden onderzocht voor ziekte die naar verwachting niet langer dan acht weken zal duren.

Bij verlofvormen met een (zeer) korte duur, zoals calamiteitenverlof en kortdurend zorgverlof, moeten vanwege uitvoeringstechnische redenen zowel vervanging als tijdelijke stemoverdracht achterwege blijven. Om die reden zou het college deze verlofvormen niet op politieke ambtsdragers willen toepassen. Dergelijke kortdurende afwezigheid kan binnen de fracties onderling worden opgevangen zoals nu ook het geval zal zijn bij bijvoorbeeld een korte vakantie buiten de langere recesperiodes.

3. In hoeverre zijn er in uw expertise bij de beantwoording van voorgaande twee vragen **verschillen** aan te wijzen tussen volksvertegenwoordigers en dagelijks bestuurders die tot een onderscheid in uitkomst zouden kunnen leiden?

Advies. De nu geldende formele verschillen bij de toepassing van verlof en vervanging blijven bestaan, zoals het verschil tussen het verlenen van verlof en het (tijdelijk) ontslag in verband met de grondwettelijk vastgelegde omvang van de volksvertegenwoordiging. Het college is ten principale geen voorstander van inhoudelijk wezenlijk verschillende regelingen voor de diverse groepen politieke ambtsdragers op dit punt en adviseert waar mogelijk voor beide groepen ambtsdragers gelijke uitgangspunten te hanteren en voor de regeling van de vervanging te handelen zoals in punt 1 hiervoor is beschreven.

Ten aanzien van een eventuele verruiming van verlofvormen, zoals onder punt 2 hiervoor beschreven, zullen qua aanvullende financiële voorwaarden de onderlinge verschillen tussen de ambtsdragers een gevolg zijn van het naar analogie toepassen van de cao van de desbetreffende sector. Om te voorkomen dat een dagelijks bestuurder zich niet vrij voelt om (met name) langer durend zorgverlof op te nemen wegens het gebrek aan vervanging, zou met name voor (fulltime)

bestuurders de mogelijkheid van vervanging bij uitzondering mogelijk kunnen worden gemaakt bij een verlofduur van korter zestien weken.

Voorts verzocht de minister het college in te gaan op onderstaande **deelvragen**:

Twee identieke, maar toch verschillende regelingen

- a) In hoeverre gelden de eerder aangevoerde argumenten voor en tegen een wijziging van de regeling voor volksvertegenwoordigers ook voor dagelijks bestuurders?

Advies. Uit de aard van de rechtspositie van de dagelijks bestuurder volgt dat deze op zichzelf meer overeenkomsten vertoont met die van een werknemer dan de rechtspositie van de decentrale volksvertegenwoordiger. De volksvertegenwoordiger (behalve een Tweede Kamerlid) oefent zijn taak bovendien in deeltijd uit en bepaalt op basis van zijn persoonlijke taakopvatting, meer dan de bestuurder, hoe de taak wordt uitgeoefend. Ten principale is er echter geen verschil tussen beiden waar het gaat over hun werkzaamheden en het kunnen combineren daarvan met andere verantwoordelijkheden in het persoonlijke leven. Veel politieke ambtsdragers ervaren de werkdruk bovendien al als hoog. Waar deze enigszins kan worden verlicht door middel van verlofmogelijkheden levert dat een positieve bijdrage aan de ervaren onbalans tussen werk en privé. Dit belang is voor de beide categorieën politieke ambtsdragers niet anders. Het onderstreept bovendien dat burgers bereid moeten worden gevonden om zich beschikbaar te stellen voor politiek-bestuurlijke ambten en dat de rechtspositie dat belang en de keuzemogelijkheid zoveel mogelijk ondersteunt.

- b) Kunt u toelichten in hoeverre de regelingen voor dagelijks bestuurders en volksvertegenwoordigers inhoudelijk gelijk zouden moeten zijn als men het verschil in karakter van de functie (voltijdsfunctie versus nevenfunctie) in ogenschouw neemt?

Advies. Dat er in de praktijk zeer zeker verschillen zullen zijn in de persoonlijke afweging en in het tijdsbeslag, hoeft niet te leiden tot een wezenlijk andere regeling maar kan volgens het college grotendeels worden verwerkt in het kader van individuele keuzes en afwegingen.

Verlofduur

- a) Is er naast het argument van rigiditeit aanleiding en reden om de verlofduur van de verlof- en vervangingsregeling te flexibiliseren?

Advies. Een belangrijk argument vóór flexibilisering wordt gevormd door het tegemoet komen aan het persoonlijk belang waarvoor de regeling zoveel mogelijk ondersteuning zou moeten bieden. Zo is het bijvoorbeeld niet wenselijk dat de regeling verplicht tot (opnieuw) een vaste termijn voor verlenging van verlof en vervanging en bepleit het college flexibilisering op dit punt. Voor dagelijks bestuurders kan een gedeeltelijke terugkeer in verband met re-integratie na ziekte juist wenselijk zijn, bijvoorbeeld in combinatie met een tijdelijke 'duobaan' met de vervanger. Voor de volksvertegenwoordigers is zulks vanwege de wettelijk vastgelegde aantallen echter niet mogelijk.

- b) Indien er aanleiding en reden is om de verlofduur te flexibiliseren, waar ligt de balans tussen een goede en duidelijke uitvoerbaarheid van de verlof- en vervangingsregeling en een flexibeler verlofduur?

Advies. Het college heeft hiervoor betoogd dat de regelingen voor verlof en vervanging flexibeler kunnen zijn, vooral als het gaat om de lengte van de vaste termijnen en het steeds opnieuw moeten beëindigen van een vervanger en de vervangen volksvertegenwoordiger bij diens terugkeer. Aan iedere arbeidsvoorwaardelijke regeling kleeft een uitvoerbaarheidsvraag en maatwerk vergroot doorgaans de uitvoeringslast. Om deze redenen adviseert het college om na de eerste periode van 16 weken (bij ziekte) te kiezen voor verlenging in blokken van minimaal vier weken. Als bij aanvang van de verlofperiode reeds bekend is dat een langere periode dan 16 weken nodig zal zijn, kan direct een langere periode vastgesteld worden. De maximumduur van de vervanging verandert niet (48 weken).

Daarnaast ontstaat de vraag wie beslist over de verlenging of de duur van het verlof wanneer men de verlofduur flexibiliseert. Vaststelling door de voorzitter op basis van een bindend advies is het meest objectief en het college geeft de voorkeur aan de beslissing door de voorzitter (en voor de voorzitter zelf de naast hogere autoriteit), in de vorm van een gebonden beschikking. Onder bepaalde omstandigheden (zoals het verlengen in blokken van vier weken) kan dit mogelijk tamelijk bewerkelijk zijn.

Verlofvormen

- a) In hoeverre is het persoonlijke en bijzondere karakter van het ambt om het ambt uit te oefenen nog altijd een gerechtvaardigd argument om onderscheid te maken tussen de in de regeling te omvatten verlofvormen?

Advies. Het college is van mening dat een tijdelijke overdracht van de aan het ambt van (in het bijzonder) volksvertegenwoordiger verbonden verantwoordelijkheden in verband met persoonlijke redenen niet aan het gezag van dit persoonlijke ambt afbreuk hoeft te doen. Dat het ambt van volksvertegenwoordiger onmiskenbaar een persoonlijk karakter draagt, is volgens het college geen doorslaggevend argument om af te zien van een aantal meer uitgebreide verlofvormen. De mogelijkheid om tijdelijk vervangen te worden met de wettelijke garantie om terug te keren (evenals de te onderzoeken mogelijkheid van tijdelijke stemoverdracht), vormt een bijdrage aan de toegankelijkheid van de functie van volksvertegenwoordiger.

- b) Uit de wetsgeschiedenis komt naar voren dat uitbreiding van verlofvormen nadrukkelijk is afgewogen en verworpen. Is er inmiddels aanleiding en reden om de bestaande verlofvormen in het kader van de vervangingsregeling (ziekte en zwangerschap/bevalling) uit te breiden?

Advies. Op grond van de in hoofdstuk 2 van dit advies geschetste overwegingen ziet het college goede redenen om de verlof- en vervangingsregelingen voor politieke ambtsdragers aan te passen naar analogie van de verlofregeling voor werknemers, mits dit passend is gelet op de praktische consequenties. In dat verband heeft het college in hoofdstuk 2 per verlofvorm aangegeven hoe kan worden gekeken naar deze consequenties. Het bieden van ruimere mogelijkheden onderstreept volgens het college het belang dat burgers bereid moeten worden gevonden om zich voor kortere of langere tijd beschikbaar te stellen voor politiek-bestuurlijke ambten. Op het punt van de praktische uitvoerbaarheid is er wel behoefte regels te stellen die recht doen aan onder andere de (positie van de) vervanger. Deze regels betreffen onder andere de handhaving van de periode voor vervanging op 16 weken en daarnaast, voor verlofvormen tot 16 weken, voor volksvertegenwoordigers nader te onderzoeken of een vorm van tijdelijke stemoverdracht c.q. stemmen bij volmacht kan worden geregeld.

- c) In hoeverre is de fysieke onmogelijkheid om het ambt uit te oefenen nog altijd een gerechtvaardigd argument om onderscheid te maken tussen de in de regeling te omvatten verlofvormen?

Advies. Bij een fysieke onmogelijkheid om de werkzaamheden uit te oefenen is verlof geen 'gunst' maar een oplossing voor een gerezen dwingend probleem. Uiteindelijk gaat het bij de overige verlofvormen naar het oordeel van het college om een persoonlijke afweging van de volksvertegenwoordiger of bestuurder om al dan niet te kiezen voor een tijdelijke 'zijstap'. Wat voor de een nog te combineren valt met de werkzaamheden (zoals mantelzorg), is voor de ander praktisch een onmogelijkheid om nog adequaat te functioneren. De persoonlijke situatie en de eigen keuze bepalen of men een beroep doet op de voorziening. Voor het college gaat het voor het aansluiten bij de verlofregelingen van werknemers dus niet alleen om de fysieke onmogelijkheid om nog te kunnen functioneren maar ook om de persoonlijke behoefte. Het college meent dat het niet aan de regelgever is om af te wegen wat 'onmogelijk' betekent, maar adviseert aan de individuele ambtsdrager over te laten waaraan onder bepaalde omstandigheden in zijn of haar leven en werken behoefte bestaat.

- d) In hoeverre is het gerechtvaardigd en redelijk om voor de afweging van de eventuele Grondwetswijziging voor volksvertegenwoordigers het incidentele karakter van een omstandigheid te hanteren? En is dat gerechtvaardigd en redelijk met het oog op de regeling voor dagelijks bestuurders, waarvoor niet de Grondwet maar de Provincie-, Gemeente- en Waterschapswet gewijzigd moeten worden? Zie bijvoorbeeld de discussie rondom militair verlof voor raadsleden; deze omstandigheid is in aantallen zeer beperkt en voor uitgezonden militairen geldt beleid.²⁸

Advies. Het college is van oordeel dat het met uitbreiding en flexibilisering van de verlof- en vervangingsmogelijkheden te dienen fundamentele belang op zichzelf opweegt tegen de last die samenhangt met het (wetgevings-) traject dat moet leiden tot het effectueren van de verruimde mogelijkheden. Ook al gaat het om een recht waarvan sommigen niet of eerder incidenteel gebruik zullen (willen) maken. Het is aan de wetgever om deze afweging te maken. De voorgestelde uitbreiding van verlof- en vervangingsmogelijkheden betreffen, zo meent het college, redenen die zich in ieders leven kunnen voordoen en die kunnen opwegen tegen de nadelen om tot een goede regeling te komen.

²⁸ Beantwoording Kamervragen Belhaj c.s. (Z2018Z23177) en Bosman c.s. (2018Z23431) over politiek verlof voor militairen om uitzending mogelijk te maken (11 februari 2019).
https://www.raadsleden.nl/sites/www.raadsleden.nl/files/documenten/kamervragen_over_politiek_verlof_voor_militairen_om_uitzending_mogelijk_te_maken.pdf .

Bindend advies of niet?

- a) Is er aanleiding en reden om af te wijken van de op dit moment geldende artsenverklaring als bindend advies voor burgemeester, commissaris of voorzitter? De artsenverklaring is voor de huidige regeling de meest objectieve basis voor een bindend advies, maar er zijn twijfels over de administratieve last die erbij komt kijken.

Advies. Wanneer een volksvertegenwoordiger of bestuurder moeite heeft met het verkrijgen van een artsenverklaring zou een aan het bestuursorgaan verbonden bedrijfsarts een rol kunnen spelen bij de beoordeling van de ernst of langdurigheid van de ziekte.

- b) Indien de verlofvormen worden uitgebreid met niet aan zwangerschap of ziekte gerelateerde zaken waarvoor een artsenverklaring geen geschikte beslisgrond is, zoals adoptieverlof of mantelzorg, welke mogelijke middelen of instrumenten zouden dan kunnen gelden als 'bindend advies' of beslisgrond om verlof of tijdelijk ontslag te verlenen?

Advies. Voor een oplossing voor de verlofvormen waar geen medische verklaring als bewijs aan ten grondslag kan liggen kan aansluiting worden gezocht bij de regeling in artikel 5:5 van de Wazo: *de werknemer maakt op verzoek aannemelijk dat hij zijn werkzaamheden niet heeft verricht of zal verrichten in verband met de grond waarop het verlof wordt verleend.*

Het college adviseert de bewijslast van de (niet-medische) omstandigheden die tot de verlofaanvraag leiden te beperken tot het door de ambtsdrager aannemelijk laten maken dat de omstandigheden die tot de afwezigheid leiden zich daadwerkelijk voordoen.

Rechtspositionele aspecten

- a) Wat zou een flexibilisering van de verlofduur en/of uitbreiding van verlofvormen betekenen voor de rechtspositie van de vervangen ambtsdrager? Op dit moment blijft deze tijdens zijn of haar afwezigheid alle emolumenten ontvangen; zij het dat voor decentrale politieke ambtsdragers geldt dat de onkostenvergoeding wordt gehalveerd.

Advies. Flexibilisering van de verlofduur zou volgens het college geen gevolgen moeten hebben voor de rechtspositie van de vervangen ambtsdrager. Bij een eventuele uitbreiding van de verlofvormen adviseert het college hiervoor naar analogie aan te sluiten bij de regels uit de Wazo

respectievelijk de (aanvullende) cao-bepalingen die gelden voor de desbetreffende sector (t.w. gemeenten, provincies, waterschappen of rijksoverheid) en adviseert daarbij per verlofvorm de praktische toepassing daarvan te beschouwen zoals aangegeven in hoofdstuk 2.

- b) Wat zou een flexibilisering van de verlofduur en/of verlofvormen betekenen voor de rechtspositie van de vervangende ambtsdrager? Op dit moment geldt dat deze vervanger alle emolumenten ontvangt die behoren bij de functie. Daarnaast ontvangen de vervangende dagelijks bestuurders een bepaald bedrag voor hun verzekering voor arbeidsongeschiktheid, ouderdom of overlijden. Betrokkene heeft namelijk geen aanspraken op grond van de Appa.

Advies. Het college adviseert de regelingen te handhaven en de vervanger naast de emolumenten van de functie een vergoeding toe te kennen waarmee bepaalde risico's aanvullend verzekerd kunnen worden, zoals voor arbeidsongeschiktheid en een aanvulling voor het ouderdoms- en nabestaandenpensioen, voor zover er bij hem of haar een 'pensioengat' of tekort ontstaat door de vervanging. De vergoeding is niet verschuldigd wanneer de vervanger reeds vanuit de hoofdbaan voldoende verzekerd is/blijft tegen deze risico's.



Bijlagen

Bijlage 1

Schematische weergave van het advies

Verlofsoort	Huidige regeling (alle politieke ambtsdragers)	Advies nieuwe regeling voor decentrale volksvertegenwoordigers en Eerste Kamerleden (vv)	Advies nieuwe regeling voor Landelijke volksvertegenwoordigers/Tweede Kamerleden (vv)	Advies nieuwe regeling voor Dagelijks bestuurders (db)
Ziekte	<u>Duur:</u> eerste termijn is 16 weken daarna verlenging mogelijk in vaste termijn van 16 weken tot maximaal 48 weken. <u>Vervanging:</u> vv krijgt tijdelijk ontslag en wordt vervangen door de eerstvolgende op de kandidatenlijst. <u>Betaling:</u> vv ontvangt gebruikelijke vergoeding, vervanger ontvangt de gebruikelijke vergoeding maar bouwt geen pensioen op.	<u>Duur:</u> eerste termijn is 16 weken daarna verlenging mogelijk in blokken van 4 weken tot maximaal 48 weken. <u>Vervanging:</u> vv krijgt tijdelijk ontslag en wordt vervangen door de eerstvolgende op de kandidatenlijst. <u>Betaling:</u> vv ontvangt gebruikelijke vergoeding. Vervanger ontvangt de gebruikelijke vergoeding en vergoeding voor pensioen (ao, op, np) als vervanging tot tekort leidt.	<u>Duur:</u> eerste termijn is 16 weken daarna verlenging mogelijk in blokken van 4 weken tot maximaal 48 weken. <u>Vervanging:</u> vv krijgt tijdelijk ontslag en wordt vervangen door de eerstvolgende op de kandidatenlijst. <u>Betaling:</u> vv ontvangt gebruikelijke vergoeding. Vervanger ontvangt de gebruikelijke vergoeding en vergoeding voor pensioen (ao, op, np) als vervanging tot tekort leidt.	<u>Duur:</u> eerste termijn is 16 weken daarna verlenging mogelijk in blokken van 4 weken tot maximaal 48 weken. <u>Vervanging:</u> db krijgt verlof en kan worden vervangen, maar dat hoeft niet. <u>Betaling:</u> db ontvangt gebruikelijke vergoeding. Vervanger ontvangt de gebruikelijke vergoeding en vergoeding voor pensioen (ao, op, np) als vervanging tot tekort leidt.
Zwangerschap / bevalling	<u>Duur:</u> eerste termijn is 16 weken daarna verlenging mogelijk in vaste termijn van 16 weken tot maximaal 48 weken. <u>Vervanging:</u> vv krijgt tijdelijk ontslag en wordt vervangen door de eerstvolgende op de kandidatenlijst. <u>Betaling:</u> vv ontvangt gebruikelijke vergoeding, vervanger ontvangt de gebruikelijke vergoeding maar bouwt geen pensioen op.	<u>Duur:</u> eerste termijn is 16 weken daarna verlenging mogelijk in blokken van 4 weken tot maximaal 48 weken. <u>Vervanging:</u> vv krijgt tijdelijk ontslag en wordt vervangen door de eerstvolgende op de kandidatenlijst. <u>Betaling:</u> vv ontvangt gebruikelijke vergoeding. Vervanger ontvangt de gebruikelijke vergoeding en vergoeding voor pensioen (ao, op, np) als vervanging tot tekort leidt.	<u>Duur:</u> eerste termijn is 16 weken daarna verlenging mogelijk in blokken van 4 weken tot maximaal 48 weken. <u>Vervanging:</u> vv krijgt tijdelijk ontslag en wordt vervangen door de eerstvolgende op de kandidatenlijst. <u>Betaling:</u> vv ontvangt gebruikelijke vergoeding. Vervanger ontvangt de gebruikelijke vergoeding en vergoeding voor pensioen (ao, op, np) als vervanging tot tekort leidt.	<u>Duur:</u> eerste termijn is 16 weken daarna verlenging mogelijk in blokken van 4 weken tot maximaal 48 weken. <u>Vervanging:</u> db krijgt verlof en kan worden vervangen, maar dat hoeft niet. <u>Betaling:</u> db ontvangt gebruikelijke vergoeding. Vervanger ontvangt de gebruikelijke vergoeding en vergoeding voor pensioen (ao, op, np) als vervanging tot tekort leidt.
Calamiteiten	Geen regeling	Geen regeling	Geen regeling	Geen regeling

Verlofsoort	Huidige regeling (alle politieke ambtsdragers)	Advies nieuwe regeling voor decentrale volksvertegenwoordiger s en Eerste Kamerleden (vv)	Advies nieuwe regeling voor Landelijke volksvertegenwoordiger s/Tweede Kamerleden (vv)	Advies nieuwe regeling voor Dagelijks bestuurders (db)
Geboorte	Geen regeling	<u>Duur</u> : 6 weken aaneengesloten per geboorte. <u>Stemoverdracht</u> onderzoeken. <u>Betaling</u> : vv ontvangt de eerste week de gebruikelijke vergoeding en de overige 5 weken 70 % van de gebruikelijke vergoeding. <i>Aanvullende vergoeding is mogelijk op grond van sector-cao of voor Eerste Kamerleden de Cao Rijk.</i>	<u>Duur</u> : 6 weken aaneengesloten per geboorte. <u>Stemoverdracht</u> onderzoeken. <u>Betaling</u> : vv ontvangt de eerste week de gebruikelijke vergoeding en de overige 5 weken 70 % van de gebruikelijke vergoeding. <i>Aanvullende vergoeding is mogelijk op grond van de Cao Rijk.</i>	<u>Duur</u> : 6 weken aaneengesloten per geboorte. <u>Geen</u> vervanging, tenzij de voorzitter van het betreffende college dit wenselijk acht. <u>Betaling</u> : db ontvangt de eerste week de gebruikelijke vergoeding en de overige 5 weken 70 % van de gebruikelijke vergoeding. Vervanger ontvangt de gebruikelijke vergoeding en vergoeding voor pensioen (ao, op, np) als vervanging tot tekort leidt. <i>Aanvullende vergoeding is mogelijk op grond van sector-cao.</i>
Adoptie- / pleegzorg	Geen regeling	<u>Duur</u> : 6 weken. <u>Stemoverdracht</u> onderzoeken. <u>Betaling</u> : vv ontvangt de gebruikelijke vergoeding.	<u>Duur</u> : 6 weken. <u>Stemoverdracht</u> onderzoeken. <u>Betaling</u> : vv ontvangt de gebruikelijke vergoeding.	<u>Duur</u> : 6 weken. <u>Geen</u> vervanging, tenzij de voorzitter van het betreffende college dit wenselijk acht. <u>Betaling</u> : db ontvangt de gebruikelijke vergoeding. Vervanger ontvangt de gebruikelijke vergoeding en vergoeding voor pensioen (ao, op, np) als vervanging tot tekort leidt.
Ouderschap	Geen regeling	Informele regeling d.m.v. aanpassing werktijden, geen vervanging	Informele regeling d.m.v. aanpassing werktijden, geen vervanging	Informele regeling d.m.v. aanpassing werktijden, geen vervanging
Kortdurende zorg	Geen regeling	Informele regeling d.m.v. aanpassing werktijden, geen vervanging	Informele regeling d.m.v. aanpassing werktijden, geen vervanging	Informele regeling d.m.v. aanpassing werktijden, geen vervanging
Langdurige zorg	Geen regeling	<u>Duur</u> : 6 weken aaneengesloten. <u>Stemoverdracht</u> onderzoeken. <u>Betaling</u> : vv ontvangt geen vergoeding. <i>Vergoeding is mogelijk op grond van sector-cao of</i>	<u>Duur</u> : 6 weken aaneengesloten. <u>Stemoverdracht</u> onderzoeken. <u>Betaling</u> : vv ontvangt geen vergoeding. <i>Vergoeding is mogelijk op grond van de Cao Rijk.</i>	<u>Duur</u> : 6 weken aaneengesloten. <u>Geen</u> vervanging, tenzij de voorzitter van het betreffende college dit wenselijk acht. <u>Betaling</u> : db ontvangt geen vergoeding. De eventuele vervanger

Verlofsoort	Huidige regeling (alle politieke ambtsdragers)	Advies nieuwe regeling voor decentrale volksvertegenwoordiger s en Eerste Kamerleden (vv)	Advies nieuwe regeling voor Landelijke volksvertegenwoordiger s/Tweede Kamerleden (vv)	Advies nieuwe regeling voor Dagelijks bestuurders (db)
		<i>voor Eerste Kamerleden de Cao Rijk.</i>		ontvangt de gebruikelijke vergoeding en vergoeding voor pensioen (ao, op, np) als vervanging tot tekort leidt. <i>Vergoeding is mogelijk op grond van sector-cao.</i>

Bijlage 2

Argumenten uit de consultatie in 2021 over verlofduur en verlofvormen

Uitbreiding verlofduur volksvertegenwoordigers:

- De verlofduur is te rigide, kortere blokken voor verlengen van verlof, zoals blokken van vier of acht weken, zouden uitkomst kunnen bieden (VWB, raadsledenvereniging, NGB).
- De huidige regeling is te rigide: men is zelf in staat maatwerk afspraken te maken over de duur (gedeputeerden).
- De verlofduur moet van tevoren duidelijk vaststaan vanwege legitimiteit, herkenbaarheid en continuïteit van de volksvertegenwoordiging (IPO).
- Differentiatie binnen driemaal 16 weken biedt uitkomst. Verruiming van de verlofduur is vanwege financiële consequenties niet wenselijk (VNG).

Uitbreiding verlofduur dagelijks bestuurders:

- Flexibilisering van de verlofduur is noodzakelijk, door middel van kortere blokken in de verlenging en zelfs door deeltijd terugkeer voor dagelijks bestuurders (Wethoudersvereniging, NGB).
- Differentiatie binnen de vaste periode van driemaal 16 weken biedt uitkomst, maar verruiming van de verlofduur is vanwege de financiële gevolgen niet wenselijk (VNG).

Uitbreiding verlofvormen volksvertegenwoordigers:

- Uitbreiding van verlofvormen draagt bij aan de aantrekkelijkheid van het ambt en beperkt de traditionele rolverdeling door de huidige regeling. Het komt de kwaliteit en diversiteit van de volksvertegenwoordiging ten goede (VWB, Raadsledenvereniging, VNG).
- Uitbreiding kan ertoe leiden dat de volksvertegenwoordiging verwordt tot een duiventil. Grote wisselingen in de samenstelling minder wenselijk (Statenlid.nu, IPO, VNG, gedeputeerden).
- Er is geen dringende reden om de verlofvormen uit te breiden, de huidige regeling volstaat en in verleden is bij evaluatie een afgewogen beslissing

genomen om het bij deze vormen te houden (Vereniging dagelijks bestuurders voor de waterschappen VDBW, IPO).

- Het feit dat de Grondwet moet worden aangepast, maakt uitbreiding niet aantrekkelijk (gedeputeerden).
- Hybride vergaderen (corona ervaring) zou het aantal verzoeken om verlof kunnen verminderen (Raadsledenvereniging).
- Om een gelijk speelveld voor alle raadsleden te creëren, zou men voor raadsleden die niet tevens werknemer zijn en voor wie de Wet Arbeid en Zorg niet al geldt de verlofvormen kunnen uitbreiden (VNG).

Uitbreiding verlofvormen dagelijks bestuurders

- Uitbreiding van de verlofvormen kan de werkdruk van dagelijks bestuurders enigszins verlichten en de functie toegankelijk houden, hoewel andere regelingen beter kunnen helpen (Wethoudersvereniging).
- Het Nederlands Genootschap Burgemeesters (NGB) ziet uitbreiding van de vormen niet wenselijk voor volksvertegenwoordigers, maar wel voor dagelijks bestuurders. Het raadslidmaatschap is een nevenfunctie van waaruit niet het hoofdkomen wordt verkregen, terwijl de functie van dagelijks bestuurder wel de primaire inkomstenvoorziening is.

Rechtspositionele aspecten vervanger

- Er moet meer aandacht komen voor de vervangende dagelijks bestuurder, die geen pensioen en Appa-rechten opbouwt en voor wiens nabestaanden geen voorziening is (Wethoudersvereniging).

Kosten

- Hoewel flexibilisering van de verlofduur wenselijk zou zijn, stelt het NGB dat de huidige maximale termijn van 48 moet blijven gehandhaafd om meerkosten te voorkomen (NGB, VNG).

Artsenverklaring

- Er moet meer duidelijkheid komen over welke artsen de verklaring over ziekte kunnen afgeven: verduidelijking over Kieswet X11, 2e lid. (Raadsledenvereniging).
- De burgemeester zou in rol van werkgever worden gedrukt bij verlofverzoeken. Dit zou moeten worden belegd bij de bedrijfsarts of een aparte commissie (NGB).

- Het verkrijgen van een artsenverklaring zou leiden tot een ongewenste administratieve last (Statenlid.nu).

Bijlage 3

Het door TNS Nipo uitgevoerde onderzoek naar de verlof- en vervangingsregeling voor volksvertegenwoordigers

Overwegingen die een rol spelen bij verlof en vervanging.

Uit dit onderzoek (2012) blijkt onder andere het volgende.

Het besluit om al dan niet vervanging te regelen tijdens ziekte of zwangerschap is afhankelijk van verschillende situaties en overwegingen van de diverse betrokkenen. Het initiatief om vervanging te regelen komt de ene keer van de fractie, de andere keer neemt de zieke of zwangere volksvertegenwoordiger (soms op aandringen van familie) zélf het initiatief of wijst de griffier op mogelijkheid om vervanging te regelen.

De belangrijkste overwegingen die meespelen bij het besluit om vervanging te regelen, zijn:

- **De ernst van de ziekte**

Sommige volksvertegenwoordigers zijn zo ziek zijn dat werken geen optie is. Als ze acuut en/of gedurende langere tijd uitgeschakeld zijn, is vervanging voor alle betrokkenen een logische stap.

- **Rust en ruimte krijgen om te herstellen**

De regeling geeft zieke en zwangere volksvertegenwoordigers de rust en de ruimte om helemaal te herstellen. Misschien zouden ze anders eerder aan het werk gegaan zijn of langer doorgewerkt hebben. Dit geldt nog sterker bij minder acute of psychische klachten (zoals een burn-out).

- **Het garanderen van de continuïteit van de werkzaamheden**

De regeling maakt het mogelijk dat het benodigde werk gedaan kan blijven worden. Voor zowel de volksvertegenwoordiger als de fractie is dit een belangrijke reden om er gebruik van te maken. De volksvertegenwoordiger hoeft niet op halve kracht te werken, maar er is ruimte om een vervanger in te schakelen die zich volledig kan inzetten.

- **Het handhaven van de stemverhoudingen**

Een andere overweging die meespeelt om vervanging te regelen is dat men het belangrijk vindt dat de stem tijdens de periode dat de volksvertegenwoordiger uitgeschakeld is, behouden blijft. Dit is des te belangrijker bij een eenmansfractie. Sommigen vinden het zelfs een plicht om je te laten vervangen als je niet aanwezig kunt zijn vanwege ziekte of

zwangerschap. De regeling werkt drempelverlagend voor zowel zieke en zwangere volksvertegenwoordigers als de fractie om vervanging te regelen.

- **Terugkeergarantie**

De garantie dat men gewoon terug kan komen maakt de beslissing om vervanging te regelen gemakkelijker voor de zieke of zwangere volksvertegenwoordiger. De terugkeergarantie maakt het ook voor een fractie eenvoudiger om iemand te overtuigen dat het beter is zich (even) terug te trekken.

- **Vergoeding**

Het biedt (inkomens)zekerheid dat de vergoeding voor de volksvertegenwoordiger doorgaat tijdens de vervanging. De keerzijde is volgens een enkele criticus – deze klacht wordt vooral binnen kleine gemeenten gehoord – dat het doorlopen van de vergoeding iets te veel van het goede is. Daar staat tegenover dat dit aspect van de regeling drempelverlagend werkt om zich verkiesbaar te stellen als volksvertegenwoordiger. Sommigen vinden dan ook dat de vergoeding voor de zieke of zwangere volksvertegenwoordiger wel wat lager zou kunnen zijn.

- **Steun in de rug bij onwelwillende fractie**

De regeling is een steun in de rug voor zieke en zwangere volksvertegenwoordigers die te maken hebben met een fractie die mogelijk onwelwillend staat tegenover verlof voor 'dit soort zaken'. Men kan zich dan beroepen op zijn of haar formele recht.

- **Drempelverlagende werking voor jonge vrouwen**

Ten slotte neemt de regeling voor (jonge) vrouwen met een kinderwens ook een drempel weg om de functie van volksvertegenwoordiger op zich te nemen.

Feitelijk gebruik regeling

In totaal geeft bijna de helft van de ondervraagde griffiers aan dat er in de afgelopen zes jaar (te rekenen vanaf 2012) gebruik is gemaakt van de regeling vervanging volksvertegenwoordigers in verband met ziekte en/ of zwangerschap. De regeling is vaker ingezet voor ziekte (37% van de griffiers rapporteert dit) dan voor zwangerschap (23% van de griffiers rapporteert dit). In de meerderheid van de gevallen ging het om (de combinatie met) vervanging.

Geen gebruik van de regeling, ondanks de mogelijkheid hiertoe

De helft (49%) van de griffiers geeft aan dat het nooit is voorgekomen dat een volksvertegenwoordiger zich had kunnen laten vervangen, maar dit niet heeft gedaan. De andere helft (51%) stelt dat dit wel is gebeurd (eens of enkele malen). De redenen waarom van (verlof en) vervanging werd afgezien (in volgorde van vaak naar minder vaak genoemd):

- Het betrof slechts een korte periode van vervanging (korter dan 16 weken)

- Fracties kozen er bewust voor geen vervanger aan te stellen
- Het was niet duidelijk hoe lang de afwezigheid van de volksvertegenwoordiger zou duren
- De volksvertegenwoordiger wilde zich niet laten vervangen
- De partij zag de eerstvolgende op de lijst niet als de gewenste vervanger
- Er was geen vervanger beschikbaar.

De volgende redenen werden genoemd om (langer) door te werken (of eerder weer te beginnen):

- Men vindt de vervangingsperiode te lang
- Men kan het werk niet loslaten
- Het werk geeft afleiding
- Men denkt moeilijk gemist te kunnen worden
- Men vindt dat belangrijke zaken nooit helemaal goed over te dragen zijn
- Er wordt druk uitgeoefend vanuit de fractie om te blijven werken.

De griffier speelt vaak een belangrijke rol op het moment dat een volksvertegenwoordiger ziek of zwanger is. Dan wijst hij of zij de betrokkene op de mogelijkheid om van de regeling gebruik te maken en geeft informatie over de procedure.

Wat veranderen aan de regeling?

Een meerderheid van de ondervraagden vond destijds niet dat de regeling voor meer doeleinden dan voor ziekte en zwangerschap zou moeten worden toegepast. Slechts 19% van de vervangen volksvertegenwoordigers en 27% van de griffiers vindt dat de regeling wel voor meer doeleinden zou moeten worden toegepast (respectievelijk 53% van de vervangen volksvertegenwoordigers en 62% van de griffiers vindt van niet). Hetzelfde beeld zien we in het kwalitatieve onderzoek. Veel respondenten vonden dat de regeling beperkt zou moeten blijven tot zwangerschap en (langdurige) ziekte. Een sabbatical of verblijf in het buitenland voor het werk zag men niet als situaties waarop deze regeling van toepassing zou mogen zijn. Als het al op andere situaties van toepassing zou kunnen zijn, moeten dit wel min of meer noodsituaties zijn (die overkomen iemand immers). Zo vindt een aantal geïnterviewden dat de regeling eventueel wel uitgebreid zou mogen worden naar mantelzorg voor iemand binnen het eigen gezin of voor het verwerken van de dood van een gezinslid (rouwverlof).

De meest genoemde suggestie is flexibiliseren van de termijn van 16 weken – dat wil zeggen, als het ziekte betreft. Men heeft op dit vlak behoefte aan 'maatwerk'. Hier en daar zou de regeling iets flexibeler kunnen zijn, vooral als het gaat om de lengte van de termijnen en (bij verlenging) het opnieuw moeten beëindigen van een vervanger. Daarnaast zou wanneer een volksvertegenwoordiger moeite heeft met het verkrijgen van een artsenverklaring een bedrijfsarts ook een rol kunnen spelen bij de beoordeling van de ernst of langdurigheid van de ziekte van de volksvertegenwoordiger.

Bijlage 4

De voorgeschiedenis en recenter doorgevoerde wetswijzigingen

De voorgeschiedenis en recenter doorgevoerde wetswijzigingen

Tijdelijke vervanging van volksvertegenwoordigers is een al langer bestaand fenomeen. Tijdens de Bataafse Tijd (eind 18^e en begin 19^e eeuw), werden al plaatsvervangende leden benoemd voor leden van de Nationale Vergadering die zitting hadden in de speciale commissie voor het opstellen van de Grondwet²⁹.

Een eerste aanzet in 1993

In 1993 diende het kabinet-Lubbers III een wetsvoorstel tot herziening van de Grondwet in, waardoor het voortaan mogelijk moest worden voor volksvertegenwoordigers (Kamerleden, Staten- en raadsleden) om zich tijdelijk vanwege zwangerschap en bevalling te laten vervangen. Achtergrond van dit voorstel was dat vrouwelijke volksvertegenwoordigers door zwangerschap lange(re) tijd niet in staat waren om hun functie uit te oefenen, ofwel ontslag moesten nemen. Er was dan echter geen zekerheid op terugkeer na afloop van de zwangerschap. Dit werd vaker als een probleem ervaren, met name door de toename van jonge vrouwelijke Kamerleden. Het door Minister Van Thijn verdedigde voorstel werd in maart 1994 aanvaard. Het in augustus 1994 ingediende voorstel in tweede lezing werd in maart 1996 door de Eerste Kamer echter verworpen; het kreeg niet de vereiste tweederde meerderheid. De VVD keerde zich tegen het voorstel, omdat er ook andere redenen konden zijn waarom een lid tijdelijk vervangen moest worden. Niet ingezien werd waarom er een vervangingsregeling moest komen voor één specifieke reden.

Een bredere regeling in 2006: ook langer durende ziekte

Het tweede kabinet-Kok kwam in 2001 met een nieuw voorstel. Anders dan in 1993, was er nu voor gekozen om de mogelijkheid tot vervanging niet te beperken tot zwangerschap en bevalling. Ook bij langdurige ziekte moest er een mogelijkheid tot tijdelijke vervanging komen.

Dit voorstel werd (in eerste lezing) in 2002 aanvaard. Het kabinet-Balkenende I kwam in december 2002 met een voorstel voor de tweede lezing. In beide Kamers stemden VVD en SGP tegen, maar ditmaal kreeg het voorstel wel de benodigde tweederde meerderheid. Verdere verruimingen waren volgens het toenmalige kabinet niet

²⁹ zie: https://www.parlement.com/id/vh8lnhrsk1yh/eerste_nationale_vergadering_1796_1797.

aangewezen, vanwege het bijzondere karakter van het ambt van volksvertegenwoordiger. *'Het persoonlijke karakter van het ambt stelt beperkingen aan de mogelijkheid van vervanging'*, adviseerde destijds ook de Raad van State. In de behandeling in de Eerste Kamer spitste het kabinet dat argument verder toe:

'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.'

In september 2005 diende het kabinet een wetsvoorstel in tot uitwerking van de grondwettelijke bepaling. In 2006 namen beide Kamers dit voorstel aan, waarbij de SGP in beide Kamers tegen stemden en de VVD dat alleen in de Tweede Kamer deed.

Tijdelijke stemoverdracht als een alternatief voor vervanging: het advies van de Raad van State uit 2001³⁰

De Raad van State merkte in zijn advies bij het wetsvoorstel³¹ op dat het kabinet niet overtuigend motiveerde waarom is afgezien van het alternatief voor tijdelijke vervanging in de vorm van een tijdelijke stemoverdracht bij afwezigheid van volksvertegenwoordigers (bijvoorbeeld wegens zwangerschap, bevalling of ziekte). De Raad adviseerde tijdelijke stemoverdracht als alternatief voor de nu voorgestelde tijdelijke vervanging te overwegen. Daarbij wees de Raad op de combinatie van stemoverdracht met informele oplossingen die in de praktijk (zouden kunnen) worden gevonden. De overige werkzaamheden van de volksvertegenwoordiger zouden dan tijdelijk door andere fractieleden kunnen worden uitgevoerd. De Raad wees erop dat in de praktijk van vele gemeenteraden en provinciale staten al tussenoplossingen zijn gevonden; zo worden werkzaamheden in commissieverband door andere raadsleden en soms zelfs door niet-raadsleden waargenomen. En is het echt ondenkbaar dat een eenpersoonsfractie, afwezig door zwangerschap, bevalling of ziekte, voor stemmingen een collegiale oplossing vindt, zo vroeg de Raad zich af.

In het Nader Rapport (de reactie van het kabinet op het advies) wijst het kabinet op het feit dat de mogelijkheid om tijdelijk vervangen te worden vanwege zwangerschap, bevalling of ziekte met de wettelijke garantie om terug te keren als volksvertegenwoordiger een steviger bijdrage vormt aan de zelfstandigheid en de toegankelijkheid van de functie van volksvertegenwoordiger. Het kabinet was geen voorstander van de 'praktische oplossingen' waar de Raad van State op doelde: 'de

³⁰ zie noot 23 voor de vindplaats van het advies van de Raad van State.

³¹ Wetsvoorstel houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet tot aanvulling van de bepalingen inzake de verkiezing van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer, de provinciale staten en de gemeenteraden in verband met de tijdelijke vervanging van hun leden wegens zwangerschap, bevalling of ziekte.

mogelijkheid van tijdelijk verlof in verband met zwangerschap, bevalling of ziekte vormt in het wetsvoorstel een recht, en niet een gunst die wordt bepaald door informele oplossingen en de bereidheid van anderen. Alleen door een wettelijk recht op verlof en terugkeer (en vervanging) worden de zelfstandigheid en de toegankelijkheid van de functie van volksvertegenwoordiger ondersteund'.

Het kabinet vond het destijds al met al niet wenselijk ervan uit te gaan dat het lidmaatschap van een vertegenwoordigend lichaam gereduceerd zou kunnen worden tot de bevoegdheid om een stem uit te brengen.

Recentere wetswijzigingen

Recente wetswijzigingen m.b.t. vervanging

Vervanging was zestien weken vóór het einde van de zittingsduur aanvankelijk niet mogelijk. Deze beperking kon ertoe leiden dat leden gedurende een periode van zwangerschap of ziekte afwezig waren zonder vervanging, noodgedwongen hun werkzaamheden moesten voortzetten, of tegen hun zin gedwongen (regulier) ontslag moesten nemen. De Kieswet is op dit punt inmiddels gewijzigd, en sinds 1 juli 2020 is tijdelijke vervanging ook binnen deze periode mogelijk. De Waterschapswet is dienovereenkomstig gewijzigd.

Vervanging dagelijks bestuurders in 2011 bij wet geregeld

Aan dagelijks bestuurders wordt op hun verzoek door de voorzitter verlof verleend voor de duur van zestien weken. De vervanging van de bestuurder is een mogelijkheid, maar niet een vereiste voor het verlof. De vervanging van de dagelijks bestuurder is op een later moment dan voor de volksvertegenwoordigers bij wet geregeld. Deze wet (in werking sinds augustus 2011)³² maakt het rechtspositioneel mogelijk dat wethouders en gedeputeerden gedurende een periode van zestien weken kunnen worden vervangen als zij wegens zwangerschap en bevalling of langer durende ziekte hun functie tijdelijk niet kunnen vervullen. Sinds de wijziging van de Waterschapswet is dit voor waterschapsbestuurders op eenzelfde wijze mogelijk. De wet stelt daartoe de norm voor het maximale aantal te benoemen bestuurders buiten werking zodat een vervanger kan worden benoemd. Verder voorziet de wet in procedurele bepalingen over de wijze waarop verlof kan worden gevraagd en waarop in de vervanging kan worden voorzien en regelt dat de vervanging van rechtswege eindigt zodat de bestuurder na het verlof weer in de oude functie kan terugkeren. Tot slot worden rechtspositionele voorzieningen getroffen, deels bij AMvB in het Rechtspositiebesluit voor decentrale politieke ambtsdragers.

³² Wet van 6 juli 2011 tot regeling van de tijdelijke vervanging van wethouders en gedeputeerden wegens zwangerschap en bevalling of ziekte.

Bijlage 5

De Wet arbeid en zorg, de verlofvormen voor werknemers

De kern van de Wet Arbeid en Zorg (Wazo) is betere mogelijkheden te scheppen voor de combinatie van arbeid en zorg door werknemers. Voor de verlofvormen uit de wet geldt dat elke werknemer in Nederland recht heeft op het desbetreffende verlof, als voldaan is aan de wettelijke vereisten. Met de wet wordt beoogd het evenwicht te verbeteren tussen arbeidsdeelname en zorgfaciliteiten. Er is gekozen voor de vorm van één wettelijk kader, dat de ruimte biedt voor het regelen van reeds bestaande en later nieuw in te voeren bijzondere verlofvormen; een omvangrijk complex van verlofvormen kortom, die ieder voor zich eigen kenmerken hebben.

In de Wazo zijn dus alle wettelijke bijzondere verlofvormen opgenomen, te weten³³:

- Calamiteiten- en ander kort verzuimverlof;
- Zwangerschaps- en bevallingsverlof, meerlingenverlof;
- Geboorteverlof en aanvullend geboorteverlof;
- Adoptieverlof/ pleegzorgverlof;
- Ouderschapsverlof en betaald ouderschapsverlof;
- Kortdurend zorgverlof;
- Langdurend zorgverlof.

De Wazo kent op een groot aantal onderdelen een afwijkingsmogelijkheid, die inhoud kan krijgen in een cao, of, bij ontbreken van een cao, via schriftelijke overeenstemming met de ondernemingsraad of de personeelsvertegenwoordiging. Van een aantal bepalingen kan uitsluitend bij cao worden afgeweken, of kan helemaal niet worden afgeweken (zogenoemd dwingend recht).

Over het gebruik van zorgverlof door werknemers, zoals ouderschapsverlof, rapporteert het CBS (zie de Module Arbeid, Zorg en Kinderopvang 2021, zoals uitgebracht in april 2022³⁴). Ten aanzien van ouderschapsverlof bijvoorbeeld, blijkt dat de meeste werknemers met kinderen van acht jaar of jonger geen ouderschapsverlof in het toen afgelopen jaar 2021 hadden opgenomen en zij hadden hier ook geen behoefte aan. Vrouwen hebben in 2021 naar verhouding vaker ouderschapsverlof opgenomen dan

³³ In de bijlage is een schematisch overzicht opgenomen met de verschillende verlofvormen, verlofperioden en voorwaarden.

³⁴ <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2022/module-arbeid-zorg-en-kinderopvang-2021/4-gebruik-en-behoefte-ouderschapsverlof>.

mannen, maar bij de mannen heeft een relatief grotere groep geen verlof opgenomen terwijl daar wel behoefte aan was. De meest genoemde reden om geen verlof op te nemen terwijl daar wel behoefte aan was, was bij zowel mannen als vrouwen dat de vergoeding te laag was of dat het financieel niet haalbaar was. Een andere reden die naar verhouding vaak werd gegeven was dat het ongunstig zou zijn voor de carrière of gewoonweg niet mogelijk was binnen het werk. (In de overzichten van het CBS is geen rekening gehouden met ouders die het recht op ouderschapsverlof al hebben opgebruikt).

Andere landen en vormen van zorgverlof voor parlementariërs.

Vermeldenswaard in dit verband zijn onderzoeken naar de mogelijkheden van zwangerschaps- en bevallingsverlof en vormen van zorgverlof binnen de EU voor parlementariërs. Daaruit valt in het kort af te leiden: *the research carried out, showed that maternity and parental leave are differently addressed on the European level and in the Member States. Usually, as in the European Parliament, MPs can, however, be replaced in committee meetings.*³⁵

Rouwverlof?

De wet kent thans geen wettelijk *rouwverlof* bij het overlijden van partner en (naaste) familie. In de discussie met het college over de uitbreiding van de verlofvormen voor politieke ambtsdragers is juist dit rouwverlof meermaals genoemd als een verlofvorm waar behoefte aan bestaat. De praktijk voor werknemers is overigens dat de meesten ten minste verlof krijgen van de dag van het overlijden tot en met de dag van de uitvaart, bij het overlijden van kinderen, kleinkinderen, achterkleinkinderen, ouders, grootouders en overgrootouders.

Minister Van Gennip staat niet onwelwillend tegenover een wettelijk rouwverlof; in een Kamerbrief³⁶ heeft zij laten weten de mogelijkheden van rouwverlof te inventariseren en wellicht aan te sluiten bij een 'breed maatschappelijk verlof', waarover in het SER middellangetermijnadvies 2021-2025³⁷ wordt gesproken.

³⁵ Zie: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_IDA\(2016\)556937](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_IDA(2016)556937).

³⁶ Zie brief van de minister van SZW over 'rouw en werk' aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 31 mei 2022, nr. 2022-0000109603.

³⁷ zie het advies van de SER over het sociaal-economisch beleid 2021-2025: 'Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving' <https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2021/sociaal-economisch-beleid-2021-2025.pdf>.

Overzicht huidige wettelijke aanspraken voor werknemers op grond van de Wazo

Verlofsoort	Wie	Weken	Op te nemen	Betaling
Zwangerschapsverlof	Moeder	4-6 weken* (bij tweeling of meerling 8-10 weken)	Vanaf 6 weken voor de dag na de uitgerekende datum, minimaal 4 weken voor de dag na de uitgerekende datum* (bij een twee- of meerling vanaf 10 weken voor de dag na de uitgerekende datum, minimaal 8 weken)	Uitkering ter hoogte van 100% loon**
Bevallingsverlof	Moeder	10-12 weken* (bij ziekenhuisopname kind tot 10 weken extra)	Minimaal 6 weken aansluitend op bevalling, daarna 4-6 weken flexibel binnen 30 weken na afloop van de eerste 6 weken* (bij langdurige ziekenhuisopname van het kind kan recht zijn op extra bevallingsverlof, ook wel couveuseverlof genoemd)	Uitkering ter hoogte van 100% loon**
Calamiteitenverlof	Partner	n.v.t.	Bijv. bij een sterfgeval of ziekenhuisopname van een familielid, de bevalling van de partner, maar ook calamiteiten in huis; op de dag(en) van de calamiteit	Loon 100% doorbetaald
Geboorteverlof	Partner	6 weken	1 week flexibel binnen 4 weken na geboorte, daarna 5 weken flexibel binnen 6 maanden na geboorte	Loon 100% doorbetaald in eerste week, uitkering ter hoogte van 70% loon** in 5 aanvullende weken
Adoptie- en pleegzorgverlof	Ouder/verzorger	6 weken	Flexibel vanaf 6 weken voor komst kind en tot 22 weken na komst kind	Uitkering ter hoogte van 100% loon**
Ouderschapsverlof	Ouder/verzorger	26 weken per kind	26 weken flexibel op te nemen binnen 8 jaar na geboorte, 9 van de 26 weken zijn betaald als ze binnen 1 jaar na geboorte worden opgenomen	Uitkering ter hoogte van 70% loon** gedurende 9 weken, overige weken onbetaald

Verlofsoort	Wie	Weken	Op te nemen	Betaling
Kortdurend zorgverlof	Als iemand in de eigen omgeving*** ziek is geworden, kan men kortdurend zorgverlof opnemen	Maximaal 2 keer het aantal uren dat per week wordt gewerkt in een periode van 12 maanden	Zo snel mogelijk aanvragen, mogelijk om meer dan 1 keer per 12 maanden kortdurend zorgverlof op te nemen, binnen het maximum aantal uren	Tijdens het verlof betaalt de werkgever minimaal 70% van het salaris door. Als dat minder is dan het minimumloon, ontvangt men het minimumloon.
Langdurend zorgverlof	Langdurend zorgverlof om iemand in de eigen omgeving*** te verzorgen die langere tijd hulpbehoevend of ziek is	Per 12 maanden maximaal 6 keer het aantal uren dat per week wordt gewerkt.	Minstens 2 weken voordat men het verlof wil opnemen aanvragen	De werkgever hoeft geen salaris door te betalen over de uren langdurig verlof

*Een moeder heeft recht op in totaal 16 weken zwangerschaps- en bevallingsverlof. Alle zwangerschapsverlof dat niet wordt opgenomen, wordt opgeteld bij het bevallingsverlof. **Van het wettelijk maximumdagloon (ten hoogste 256,54 euro per dag of 5.579,66 euro per maand, bedragen vanaf 1 januari 2023). *** Kinderen, partner, ouders, grootouders, kleinkinderen, broers en zussen (tweedegraads bloedverwanten), anderen in het huishouden, bekenden (iemand met wie men een sociale relatie heeft). Voorwaarde is dan wel dat men de enige is die de zieke zorg kan geven.

Bijlage 6

Alternatieven voor vervanging in enkele andere landen

In veel landen werd stemmen bij volmacht een mogelijkheid tijdens de coronapandemie³⁸.

In **Frankrijk** is in bepaalde gevallen de mogelijkheid tot stemmen bij volmacht meer in het algemeen geregeld. Aantal volmachten per lid is beperkt tot één ³⁹.

Ook **Luxemburg** kent de mogelijkheid van stemmen bij volmacht (dat mag echter niet bij constitutionele wetswijzigingen). Daarvoor is wel goedkeuring nodig van het bureau van het parlement. Daarnaast is het aantal volmachten per lid beperkt tot één. Het wordt daar regelmatig gebruikt.

In **Nieuw-Zeeland** bestaat het stemmen voor een ander lid van de volksvertegenwoordiging sinds de jaren negentig van de vorige eeuw: ⁴⁰

- In principe wordt er alleen gestemd door leden die in het parlement aanwezig zijn.
- Afwezigheid wordt toegestaan door de voorzitter, enkel bij ziekte of andere familiëkwesie van persoonlijke aard, of vanwege andere voor het parlement relevante activiteiten.
- Er wordt namens de partij gestemd door de fractieleider of *whip*, tenzij het om gewetenskwesties gaat (dan is hoofdelijke stemming vereist).
- Bij een partijstem kan dan dus ook worden gestemd namens de leden die met toestemming van de voorzitter om de hiervoor genoemde redenen afwezig zijn. Maximaal 25% van partij mag in principe afwezig zijn.
- Bij hoofdelijke stemming mag een lid ook bij volmacht voor iemand anders stemmen. Volmacht mag voorafgaand aan de stemming worden gewijzigd of ingetrokken.

³⁸ zie de eindtabel in:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698879/EPRS_BRI\(2022\)698879_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698879/EPRS_BRI(2022)698879_EN.pdf).

³⁹ Zie daarvoor de Franse Grondwet artikel 27 <https://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly>.

Zie ook artikel 62 van Reglement van Orde van de Assemblée <https://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly>.

zie ook artikel 63 en 64 van het Reglement van Orde van de Senaat:

http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/Lng/Standing_orders_of_the_Senate.pdf.

⁴⁰ Zie <https://www.parliament.nz/mi/pb/parliamentary-rules/standing-orders-2020-by-chapter/chapter-3-general-procedures/>.

Ook in de **Verenigde Staten** is *proxy voting* (stemmen bij volmacht) niet onbekend. Daar werd het in de jaren negentig in de commissies van het Huis van Afgevaardigden echter afgeschaft, nadat er misbruik van zou zijn gemaakt. In het Huis werd het vanwege de coronapandemie ingevoerd voor een beperkte periode, die in ieder geval tot eind 2022 telkens werd verlengd. Er is de nodige kritiek te beluisteren dat leden van het Huis bij volmacht stemmen om andere reden dan corona.

In het **Britse Lagerhuis** werd *proxy voting* begin 2019 ingevoerd voor leden vanwege de geboorte of de adoptie van een kind. Tijdens de coronapandemie is de mogelijkheid uitgebreid tot leden die vanwege medische redenen met betrekking tot covid-19 niet naar het parlement konden komen. Op hoofdlijnen is de regeling als volgt: ⁴¹

- Als een lid vanwege geboorte of adoptie afwezig is, dan kan een ander lid voor hem stemmen bij volmacht;
- Als men bij volmacht wil stemmen verifieert de voorzitter of het desbetreffende lid inderdaad om die reden afwezig is;
- Die verificatie en wie voor wie bij volmacht heeft gestemd, wordt geregistreerd en gepubliceerd.

⁴¹ (zie <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/proxy-voting/> voor alle regelingen), ; zie ook <https://committees.parliament.uk/publications/2464/documents/24399/default/> voor nadere overweging over *proxy voting*).

Postbus 556, 2501 CN Den Haag
Lange Voorhout 13, 2514 EA Den Haag

Bel of mail voor info:
070-3 765 756
info@adviescollege-rpa.nl

www.adviescollege-rpa.nl