

Vergaderjaar 2011–2012

33 073

Voorstel van wet van het lid Heijnen tot opnemning van bepalingen in de Gemeentewet en de Provinciewet ten einde te kunnen korten op de vergoeding van spookvertegenwoordigers (Wet aanpak spookvertegenwoordigers)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

Inleiding

Het vertrouwen in de politiek staat onder druk. Daarvoor zijn meerdere redenen en aanleidingen aan te wijzen die buiten de reikwijdte van dit initiatiefwetsvoorstel vallen. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt slechts een klein maar daarmee niet minder storend deel van het probleem aan te pakken. Dit betreft het probleem van democratisch gekozen volksvertegenwoordigers die enige tijd na hun verkiezing zijn gestopt met het functioneren als volksvertegenwoordiger, maar nog wel een vergoeding als volksvertegenwoordiger ontvangen.

De kiezer kan zelf aan de hand van prestaties van een volksvertegenwoordiger af wegen of de desbetreffende persoon bij een volgende verkiezing opnieuw een stem verdient. Daarnaast is het aan de partijen om een persoon al dan niet voor herverkiezing in aanmerking te laten komen. Dit wetsvoorstel doet dan ook geen voorstellen om een volksvertegenwoordiger tussentijds weg te kunnen sturen. Dit wetsvoorstel beoogt wel om volksvertegenwoordigers die (vrijwel) geheel niet meer functioneren te stimuleren hun zetel op te geven door er in ieder geval voor te zorgen dat deze personen zeer fors op hun financiële vergoeding worden gekort. Het vertrouwen in de politiek is er immers op geen enkele wijze mee gediend dat volksvertegenwoordigers wel hun financiële vergoedingen krijgen, maar daar geen prestatie meer tegenover stellen. Dit wetsvoorstel beoogt daarom om aan de financiële vergoedingen voor niet meer functionerende volksvertegenwoordigers een einde te maken.

Tenslotte: niet meer functionerende volksvertegenwoordigers zijn ook een doorn in het oog van de overgrote meerderheid van leden van gemeenteraden, deelraden en provinciale staten. De initiatiefnemer wil dan ook op geen enkele wijze de indruk wekken dat hij zich richt op deze grote meerderheid van volksvertegenwoordigers die zich naar eer en geweten inzetten voor het publieke belang. Hij is van mening dat dit wetsvoorstel ook gezien moet worden als een steun in de rug van deze groep.

Probleem

Al jarenlang komen er berichten in het nieuws waaruit blijkt dat volksvertegenwoordigers na hun verkiezing niet meer als zodanig functioneren. Hiermee doelt de indiener niet op berichten dat personen op een of andere wijze «slecht» zouden functioneren. Dat is uiteindelijk aan de kiezer om te beoordelen. Het voorstel richt zich evenmin op volksvertegenwoordigers die na verkiezingen zich los maken van de partij waar zij deel van uitmaakten en als zelfstandig volksvertegenwoordiger verder gaan werken.

Wel wordt hier bedoeld op de volksvertegenwoordiger waar de enige band tussen hem en het orgaan waarvoor hij gekozen is, de financiële band is op grond waarvan hij recht heeft op een vergoeding. Dit betreft volksvertegenwoordigers die zonder opgaaf van reden zeer frequent wegblijven van de vergaderingen waar zij geacht worden deel van uit te maken. In de wandelgangen is dan sprake van «spookleden».

De omvang van het probleem is niet exact bekend. Uit een peiling van de Vereniging van Griffiers uit 2007 blijkt dat er ongeveer 58 leden van het totaal aantal raads- en statenleden van 9000 aan te merken zijn als spookraadsleden. Dit betreft een geëxtrapoleerd cijfer aan de hand van de respons en het aantal meldingen van spookleden. Voor de Eerste en Tweede Kamer zijn geen cijfers beschikbaar.¹ Een recente peiling gedaan onder fractievoorzitters van de PvdA in lokale besturen bevestigt dit beeld: er is – na extrapolatie – sprake van enkele tientallen spookraadsleden.² Dit heeft ook zijn weerslag in de beeldvorming: een kleine greep uit enkele regionale kranten van de afgelopen jaren levert berichten op van spookraadsleden in Nuenen, Steenberghe, Leiderdorp, Weert en Zaanstad.

Zowel in absolute zin als in een percentage van het totaal aantal leden lijkt er dus sprake te zijn van een klein probleem. Toch is de indiener van mening dat dit wel reden biedt tot ingrijpen door de wetgever. Het aanzien van politiek en daarmee de band tussen kiezer en gekozenen mag niet lijden onder een paar, dat dat aanzien schaden. Het probleem van spookvertegenwoordigers overstijgt daarmee het probleem van het absentisme van slechts enkele volksvertegenwoordigers.

Geschiedenis

De Tweede Kamer heeft het bovenstaande probleem al eerder erkend. In de motie Heijnen c.s.³ werd in 2009 uitgesproken dat het ongewenst is dat raads- en statenleden zonder dringende reden met behoud van hun vergoeding zich gedurende langere tijd aan hun werk als volksvertegenwoordiger kunnen onttrekken. Daarbij werd uitgesproken dat de bestaande mogelijkheden om deze leden tot maximaal 20% op hun vergoedingen te korten te beperkt werden geacht. In het dictum van de motie werd de regering opgeroepen om er in wet- of regelgeving voor te zorgen dat gemeenteraden en provinciale staten de mogelijkheid krijgen om de vergoeding voor raads- en statenleden die zonder dringende reden langer dan drie maanden niet hebben deelgenomen aan raads- en statenvergaderingen, op te schorten. Deze motie werd met algemene stemmen aangenomen.

Helaas heeft de regering deze motie niet uitgevoerd. In een brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 21 september 2011⁴ wordt ingegaan op de beweegredenen van de regering om de motie niet uit te voeren. De minister herkent zich «in de zorg die uit de motie spreekt over het feit dat er gekozen volksvertegenwoordigers zijn die op geen enkele zichtbare wijze invulling geven aan de inzet voor de publieke zaak die hun kiezers mochten verwachten. Dat het om beperkte aantallen gaat, doet aan die kritische zorg niet af.» Echter meent hij die motie toch niet te kunnen uitvoeren. Hierbij overweegt de

¹ Persbericht Vereniging van Griffiers 12 september 2007, <http://www.gemeentesecretaris.nl/files/persberichten%20externen/PERSBERICHT%20VvG%20Spookleden.doc>

² Enquête gehouden door het Centrum voor Lokaal Bestuur van de PvdA, najaar 2011.

³ Kamerstukken II, 2009/10, 30 693, nr. 20. Deze motie werd mede ondertekend door de leden Van Beek en Bakker.

⁴ Kamerstukken II, 2009/10, 30 693, nr. 22.

minister – in het kort – dat een vergoedingensysteem van raads- en Statenleden op basis van aanwezigheid bij vergaderingen niet gewenst is. De minister gaat daarbij uit van een vergoeding die louter op aanwezigheid bij die vergaderingen gebaseerd zou zijn: presentiegeld. De meeste bezwaren tegen een louter op presentie gebaseerde vergoeding die de minister aan de orde stelt, deelt de indiener van het onderhavige wetsvoorstel met hem. De indiener wil evenmin terug naar een volledig op presentie gebaseerde vergoeding. Hij deelt ook de overweging «dat het probleem niet zozeer is dat volksvertegenwoordigers (...) niet op komen dagen maar wel hun vergoeding ontvangen, maar het feit dat bepaalde volksvertegenwoordigers gedurende langere tijd niet op komen dagen en kennelijk hun taken als volksvertegenwoordiger verwaarlozen».¹ Echter, zoals al in de hierboven is gesteld, het oordeel over het functioneren van een volksvertegenwoordiger is niet aan de wetgever. Het is wel aan de wetgever om te voorkomen dat een dergelijke volksvertegenwoordiger voortdurend en meer dan nodig is, uit publieke middelen een vergoeding krijgt. Hierop richt zich dan ook het onderhavige voorstel.

Voorstel

In de gemeente- en provinciewet wordt de ruimte geboden om bij onderliggende regelgeving nadere invulling te geven aan de bezoldiging van leden van gemeenteraden, deelraden en provinciale staten. Hiertoe is in besluiten² de mogelijkheid opengelaten dat de respectievelijke volksvertegenwoordigende organen bij verordening kunnen besluiten de vergoedingen tot 20% naar beneden bij te stellen. Dat wil dus zeggen dat spookvertegenwoordigers recht houden op minimaal 80% van hun vergoeding, zelfs indien zij in het geheel niet op vergaderingen aanwezig zijn. De Kamer heeft bij de aangehaalde motie Heijnen c.s. al aangegeven dit onwenselijk te vinden. Om deze motie ten uitvoer te kunnen brengen wordt het volgende voorgesteld.

Ten eerste wil de indiener niet tornen aan de methodiek waarmee de genoemde volksvertegenwoordigers nu worden beloond. Ook hij wenst geen volledig op aanwezigheid bij vergaderingen gebaseerde vergoeding, maar houdt vast aan het principe van een vaste vergoeding. Volksvertegenwoordigers hoeven niet per se altijd bij vergaderingen aanwezig te zijn om volksvertegenwoordiger te zijn. Echter volksvertegenwoordigers die in het geheel niet of vrijwel geheel niet aanwezig zijn, acht hij geen volksvertegenwoordigers die recht hebben op minimaal 80% van de daarvoor wettelijk voorgeschreven financiële vergoeding. De reeds bestaande mogelijkheid om de vaste vergoedingen te corrigeren geeft al aan dat kortingen mogelijk zijn zonder het uitgangspunt van de vaste vergoeding los te hoeven laten. Daarom wordt hier voorgesteld om het genoemde «kortingspercentage» van 20% te verhogen naar de volle 100%. Dat wil dus zeggen dat indien een volksvertegenwoordiger altijd of vrijwel altijd afwezig is, zonder dat daar geldige redenen voor zijn hij tot desnoods zijn volledige vergoeding kan verliezen. Uiteraard gelden voor afwezigheid vanwege een goede reden andere regels. In de genoemde besluiten is dan ook ruimte gelaten voor de bestaande (aangepaste) financiële vergoeding in geval van zwangerschap en bevalling of ziekte. Om dit «kortingspercentage» mogelijk te maken dienen respectievelijk de gemeente-, en provinciewet te worden aangevuld. Juist vanwege de negatieve uitstraling voor het aanzien van de – in dit geval – decentrale politiek acht de indiener het van belang om dit percentage bij wet vast te leggen en niet bij onderliggende regelgeving.

Ten tweede wordt voorgesteld om de desbetreffende volksvertegenwoordigende organen de bevoegdheid te geven om vast te stellen of en zo ja, onder welke voorwaarden er sprake moet zijn van een korting. De wet biedt de mogelijkheid tot die korting, maar de decentrale bestuurders dienen zelf, rekening houdend met de specifieke omstandigheden rondom

¹ Kamerstukken II, 2009/10, 30 693, nr. 22.

² Besluit van 22 maart 1994 (Stb. 244), houdende regels betreffende de rechtspositie van raads- en commissieleden (Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden). Artikel 3.

de afwezigheid van een volksvertegenwoordiger, een besluit te nemen tot het daadwerkelijk opleggen van die korting. Er wordt dus geen wettelijke plicht tot het opleggen van een korting voorgeschreven. Gemeenteraden of provinciale staten kunnen volledig zelf de afweging maken of zij een korting gewenst achten. De gemeentelijke of provinciale autonomie blijft dus volledig in tact en wordt zelf versterkt door het creëren van de mogelijkheid om tot 100% te kunnen korten. Met uitzondering van de genoemde geldige redenen van afwezigheid vanwege zwangerschap, bevalling of ziekte kan naar het oordeel van bijvoorbeeld de gemeenteraad frequente afwezigheid van een van hun leden om andere redenen gerechtvaardigd zijn. Er kunnen bijvoorbeeld dwingende persoonlijke omstandigheden een rol spelen bij afwezigheid of er kan bijvoorbeeld sprake zijn van een volksvertegenwoordiger dat zijn taken meer dan anderen buiten de vergadering uitoefent. Dit oordeel is aan het orgaan dat het betreft: de gemeenteraad¹ of provinciale staten.

Een besluit om een van hen te korten op zijn vergoeding mag uiteraard niet te gemakkelijk worden genomen. Een dergelijke sanctie past alleen in het geval er sprake is van evident plichtsverzuim. De wet dient daarom te waarborgen dat een dergelijk besluit niet te lichtvaardig of mogelijk zelfs politiek geïnspireerd besluit wordt genomen. Daarom moet bij wet worden bepaald dat er tenminste sprake moet zijn van meer dan 50% absentisme gedurende tenminste een jaar. Dat wil zeggen dat indien iemand korter dan een jaar frequent afwezig is, dit nog geen financiële consequenties voor hem heeft. Het percentage van 50% geeft aan dat er sprake moet zijn van substantieel plichtsverzuim.

Tevens dient het besluit tot korting door een gekwalificeerde meerderheid 2/3 van de raad of staten te worden genomen. Het dient immers te gaan om een volksvertegenwoordiger waar van het bij een zeer grote meerderheid van zijn collega's van duidelijk is, dat hij niet meer als zodanig functioneert. Bij wet dient daarom te worden vastgelegd dat tenminste 2/3 van de volksvertegenwoordigers moet instemmen met het korten op de vergoeding van een van hun leden. Bij onderliggende regelgeving kan worden vastgelegd hoeveel leden afhankelijk van de grootte van de raad of staten dit in absolute getallen betreft.

Met bovenstaande systematiek van kortingen blijft het uitgangspunt van de vaste vergoeding overeind. Volksvertegenwoordigers houden een vaste vergoeding, ook indien zij korter dan een jaar en minder dan 50% van de vergaderingen afwezig zijn. Bovendien is voor die korting een besluit van de gemeenteraad of provinciale staten nodig. Dit alles geeft aan dat de vaste vergoeding de norm blijft en de korting de uitzondering op de regel.

Tenslotte

Het probleem van spookvolksvertegenwoordigers hoeft zich niet te beperken tot raads- of statenleden, maar kan zich ook voordoen in het parlement. Wellicht nog meer dan op lokaal niveau zou de afwezigheid van een Kamerlid een nog grotere bijdrage aan negatieve beeldvorming over de politiek kunnen vormen dan de afwezigheid van een raadslid. Daarbij komt nog dat de financiële consequenties ook groter zouden zijn. Het is echter uit geen enkel onderzoek of praktijkervaring gebleken dat er sprake is van problematische afwezigheid van kamerleden bij vergaderingen. Een wijziging in de vergoeding voor parlementariërs vergt bovendien een wetsvoorstel dat met 2/3 van het aantal stemmen moet worden aangenomen. Om deze redenen bestaat er geen noodzaak om in dit wetsvoorstel ook voor kamerleden een kortingsregeling op te nemen. Die noodzaak bestaat er evenmin voor bestuurders van waterschappen. Ook hier zijn de indiener geen signalen bekend waaruit blijkt dat absentisme van bestuurders een probleem vormt.

¹ Daar waar sprake is van «gemeenteraad» kan ook «deelraad» worden gelezen.

Financiële paragraaf

De financiële gevolgen van dit wetsvoorstel zullen gering zijn. Het registreren van aanwezigheid bij vergaderingen gebeurt al. En aangezien een afwezigheid van meer dan 50% van de vergaderingen pas gevolgen zou kunnen hebben, bestaat er geen noodzaak om iedere keer als iemand afwezig is daar gevolgen aan te verbinden. De opbrengst van dit voorstel zal in financiële zin gering zijn: het aantal spookvertegenwoordigers is immers beperkt.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikelen I en II

De huidige gemeente- respectievelijk provinciewet biedt de gemeenteraad of provinciale staten de mogelijkheid om bij verordening regels te stellen over onder andere de vergoeding die de desbetreffende volksvertegenwoordigers krijgen. De regels in deze verordeningen worden gedeeltelijk bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgesteld. Deze regels zijn vervat in twee rechtspositiebesluiten ten aanzien van raads- en commissieleden dan wel statenleden. In beide rechtspositiebesluiten is onder andere bepaald dat de raad of de staten de vergoeding voor de werkzaamheden van de desbetreffende volksvertegenwoordigers tot ten hoogste 20% naar beneden kan bijstellen.

De voorgestelde artikelen I en II beogen om het percentage van 20% te verhogen tot maximaal 100% en dit bij wet vast te leggen. Daarbij wordt bepaald dat de korting op de vergoeding pas mogelijk wordt bij een afwezigheid van tenminste een jaar bij meer dan de helft van de gehouden vergaderingen. Bovendien is een besluit met een meerderheid van tenminste 2/3 van de stemmen nodig eer een volksvertegenwoordiger kan worden gekort.

De omvang van gemeenteraden en provinciale staten is afhankelijk van het aantal inwoners van de desbetreffende gemeente of provincie. Daarom is het niet op voorhand altijd duidelijk bij welk aantal volksvertegenwoordigers er precies sprake is van een 2/3 meerderheid; ook dit dient bij Algemene maatregel van bestuur (AMvB) nader te worden bepaald. De gemeenteraad dan wel provinciale staten kan de vergoeding telkens voor een periode van maximaal een jaar tot nihil kan bijstellen. Het is daarmee denkbaar dat de gemeenteraad dan wel provinciale staten besluit om de bijstelling anders in te richten. Zo staat het de gemeenteraad dan wel provinciale staten vrij om naar eigen goeddunken inrichting te geven aan de verlaging. Een verlaging van vijftig procent voor drie maanden is dus ook mogelijk. De bijstelling zal telkens plaatsvinden in de periode die volgt op een periode van een jaar waarin een raadslid dan wel een Statenlid absent was bij meer dan 50% van de gehouden vergaderingen en daarvoor geen goede reden had. De bijstelling kan dan niet langer duren dan de periode van één jaar. Indien het lid in die periode weer afwezig is dient de raad dan wel provinciale staten opnieuw te besluiten tot het bijstellen van de vergoeding. Wat een goede reden is voor afwezigheid wordt aan de raad onderscheidenlijk aan provinciale staten overgelaten. Hierdoor kan voor verschillende lokale situaties verschillend beleid worden gevoerd.

Omdat het de gemeenteraad is die (mede) besluit tot het instellen van deelraden en daarmee ook beslist over het aantal zetels in een deelraad, is het de gemeenteraad die dient te beslissen over waar de grens van tweederde van het aantal deelraadsleden ligt. Het ligt in de lijn der verwachting dat de gemeenteraad hiervoor aansluit bij hetgeen voor haar bij AMvB is geregeld.

Artikel III

Het derde en laatste artikel regelt de inwerkingtreding van deze wet, die kan geschieden bij Koninklijk Besluit.

Heijnen