

Vergaderjaar 2014–2015

33 691

Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de Waterschapswet (institutionele bepalingen)

Nr. 18

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 september 2014

Bij de behandeling van de Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de Waterschapswet (institutionele bepalingen) is door uw Kamer een motie-Fokke c.s. aanvaard, waarin de regering wordt verzocht een juridisch houdbaar voorstel te onderzoeken om de zelden tot nooit aanwezige lokale en provinciale volksvertegenwoordigers (die hiervoor geen dringende reden hebben) op hun vergoeding te korten, en de Kamer hierover voor Prinsjesdag te informeren.¹

Zoals ik in reactie op de motie reeds heb aangegeven, beschouw ook ik het fenomeen «spookvertegenwoordigers» als buitengewoon ongewenst en schadelijk voor het functioneren en het aanzien van de volksvertegenwoordiging. De zeer brede steun vanuit uw Kamer voor deze motie is dan ook een krachtig signaal en ik heb dan ook graag toegezegd mij nog eens op de (juridische) mogelijkheden te oriënteren en mij te willen inspannen deze problematiek aan te pakken.² Met deze brief geef ik uitvoering aan de motie.

Hieronder schets ik de juridische vragen die rijzen bij het ontwerpen van een regeling zoals door de motie gevraagd. Ik zal daarbij tevens ingaan op de noodzaak en de doeltreffendheid van een eventuele regeling. Ik verwijs bij enkele overwegingen naar het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State op het initiatiefvoorstel van het lid Heijnen voor een Wet aanpak spookvertegenwoordigers, waarin de Afdeling oordeelt dat het voorstel op gespannen voet staat met de staatsrechtelijke positie van de volksvertegenwoordiger, dat de noodzaak van het voorstel onvol-

¹ Kamerstuk 33 691, nr. 17.

² Handelingen II 2013/14, 89-3-10.

doende is aangetoond en twijfels uit met betrekking tot de doeltreffendheid van het voorstel.³ Aan het slot formuleer ik een conclusie.

Voorgeschiedenis

Voornoemde motie is ingediend nadat het lid Fokke haar amendement, dat er toe strekte een regeling in de Gemeentewet en de Provinciewet op te nemen om spookvertegenwoordigers te korten op hun vergoeding, had ingetrokken.⁴ Dat amendement kwam overeen met het in 2011 door het lid Heijnen aanhangig gemaakt initiatiefvoorstel voor een Wet aanpak spookvertegenwoordigers, welk voorstel onlangs is ingetrokken.⁵ Aan dit wetsvoorstel ging een in 2009 aanvaarde motie-Heijnen c.s. vooraf, waarin de regering werd verzocht de rechtspositiebesluiten zodanig aan te passen dat gemeenteraden en provinciale staten de mogelijkheid geboden wordt om de vergoeding voor raads- en statenleden die zonder dringende redenen langer dan drie maanden niet hebben deelgenomen aan raads- en statenvergaderingen, op te schorten.⁶

In reactie op deze motie heeft mijn ambtsvoorganger de Kamer een brief gestuurd met als conclusie dat er terecht wordt gezocht naar een oplossing voor een ongewenst fenomeen, maar dat die oplossing niet in de rechtspositionele hoek moet worden gezocht.⁷ Hij wees er daarbij op dat de functie van volksvertegenwoordiger meer inhoudt dan alleen vergaderen en voorts dat het lastig te bepalen is wanneer sprake is van een gegronde reden voor afwezigheid en welk orgaan dat objectief zou kunnen beoordelen. Verder kon volgens hem worden getwijfeld aan de effectiviteit van de maatregel, omdat het deelnemen aan een vergadering meer is dan het zetten van een handtekening op de presentielijst. Mijn ambtsvoorganger betoogde voorts dat het probleem veeleer lijkt te zijn het disfunctioneren van volksvertegenwoordigers, waarbij afwezigheid als schending van de norm wordt beschouwd welke slechts met een gegronde reden kan worden gelegitimeerd en de vergoeding als sanctiemiddel wordt ingezet. Om dit probleem te adresseren, zou volgens hem gedacht kunnen worden aan het creëren van de mogelijkheid om het gehele functioneren van een volksvertegenwoordiger tussentijds te evalueren, wat echter direct veel principiële vragen oproept. Een minder vergaande benaderingswijze is om te bekijken of de selectie en begeleiding door politieke partijen van hun volksvertegenwoordigers verbeterd kan worden, om zo het risico te verkleinen dat iemand spooklid wordt. Ook zou door de volksvertegenwoordigende organen bekeken kunnen worden of de kiezer meer inzicht gegeven kan worden in het functioneren van de volksvertegenwoordigers.

Juridische vragen

Raads- en statenleden zijn vrij om zelf te bepalen op welke wijze zij invulling geven aan hun functie. Het deelnemen aan de vergaderingen kan tot de kern van de volksvertegenwoordigende functie worden gerekend, zeker ook in de publieke opinie, omdat de leden de aan hun lidmaatschap verbonden bevoegdheden slechts in dat verband kunnen uitoefenen. Hun werkzaamheden omvatten echter meer dan het deelnemen aan de

³ Advies van 2 februari 2012, No.W04.11.0478/I (gepubliceerd als bijlage bij Kamerstuk 33 073, nr. 4 herdruk).

⁴ Kamerstuk 33 691, nr. 6.

⁵ Kamerstuk 33 073, nr. 4 herdruk.

⁶ Kamerstuk 30 693, nr. 21. De motie verzocht de regering tevens een regeling te ontwikkelen waardoor ook voor Kamerleden de mogelijkheid geopend wordt de schadeloosstelling op te schorten wanneer zij zonder dringende redenen niet hebben deelgenomen aan het parlementaire werk.

⁷ Kamerstuk 30 693, nr. 22.

vergaderingen, waarbij deelnemen overigens een actieve houding veronderstelt.⁸ Zij hebben deze vergaderingen ook voor te bereiden, waartoe zij onder andere informatie verzamelen en met fractiegenoten overleggen. Voorts zullen zij uit hoofde van hun functie allerhande contacten onderhouden met burgers en bedrijven, maatschappelijke instellingen en belangengroepen, en bovenal hun eigen achterban. Deze overwegingen hebben ertoe geleid dat enkele decennia geleden het presentiegeld voor raads- en statenleden is omgezet in een vaste vergoeding.⁹ Ieder lid zal op eigen wijze invulling geven aan zijn functie, waarbij de accenten van plaats tot plaats, alsook per partij, zullen verschillen, afhankelijk van de lokale omstandigheden en de partijpolitieke cultuur.

Door zoals de motie verzoekt aan te knopen bij de aanwezigheid in vergaderingen wordt weliswaar een meetbare indicator gekozen voor de gewenste regeling, maar deze sluit niet aan bij het geldende stelsel van een vaste vergoeding, waarin de aanwezigheid geen rol (meer) speelt omdat die slechts een deel van de werkzaamheden van de volksvertegenwoordiger uitmaakt. Hoe belangrijk de aanwezigheid, maar meer nog het actief deelnemen aan de vergaderingen, ook moge zijn, het staat een volksvertegenwoordiger vrij om andere accenten te leggen. Een oordeel over het functioneren van een volksvertegenwoordiger kan dan ook niet uitsluitend worden gebaseerd op de aan- of afwezigheid in vergaderingen.

De Afdeling advisering van de Raad van State wijst er in haar advies bij het initiatiefvoorstel van het lid Heijnen op dat de eed of belofte die raads- en statenleden afleggen, breed moet worden opgevat.¹⁰ Raads- en statenleden zweren of beloven dat zij de plichten van hun ambt naar eer en geweten zullen vervullen. Ook al is er geen sanctie gesteld op overtreding van de eed of belofte, zij is wel een (morele) verplichting die de vrijheid van raads- en statenleden begrenst bij de invulling van hun functie. Uitgangspunt blijft evenwel dat raads- en statenleden een onafhankelijke positie innemen, wat tot uitdrukking komt in het stemmen zonder last (artikel 129, zesde lid, van de Grondwet) en hun immuniteit (artikel 22 Gemeentewet, artikel 22 Provinciewet). Slechts binnen nauwkeurig en limitatief omschreven kaders is er een rol weggelegd voor een oordeel van het vertegenwoordigend orgaan. Gevolgen voor het lidmaatschap zijn slechts verbonden aan het verlies van de vereisten voor het lidmaatschap dan wel het vervullen van een limitatief opgesomde lijst incompatibele functies en het verrichten van een aantal welomschreven verboden handelingen (artikelen X 4 en X 5 respectievelijk X 7 en X 8 van de Kieswet). Dat oordeel betreft echter niet het functioneren van de volksvertegenwoordiger, maar het voorkomen van belangenconflicten. Het oordeel over het functioneren van de volksvertegenwoordiger is in ons stelsel aan de kiezers voorbehouden. Het introduceren van een oordeel van het vertegenwoordigend orgaan over de gegrondheid van de reden van afwezigheid van volksvertegenwoordigers, met als mogelijk gevolg het toepassen van een korting op hun vergoeding, is derhalve een inbreuk op hun onafhankelijke positie en het persoonlijke karakter van hun mandaat.

Het beoordelen van de gegrondheid van de redenen van afwezigheid van een collega-volksvertegenwoordiger is bovendien bepaald niet gemak-

⁸ Daarbij gaat het niet enkel om de vergaderingen van de raad of provinciale staten, maar ook om die van de commissies waar raads- en statenleden deel van uitmaken.

⁹ De vergoeding kan wel voor ten hoogste 20% afhankelijk worden gesteld van het bijwonen van de vergaderingen (artikel 4 Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden, artikel 4 Rechtspositiebesluit staten- en commissieleden).

¹⁰ No.W04.11.0478/I, blz. 2-3.

kelijk, omdat een objectief criterium niet te geven is.¹¹ Dat zou anders zijn als de regeling ertoe zou strekken om een vergoedingstelsel gebaseerd op presentiegeld sluitend te maken, zoals de regeling van het Europees parlement waarnaar de Afdeling in haar advies verwijst. Om uitvoerbaar te zijn vergt een dergelijke regeling een beperkt aantal objectieveerbare gronden die ondanks afwezigheid de toekenning van presentiegeld rechtvaardigen. In de hier aan de orde zijnde regeling in de context van een stelsel van vaste vergoedingen krijgt de beoordeling van afwezigheid een geheel andere lading, namelijk de functievervulling van de volksvertegenwoordiger. Het oordeel daarover kan, zoals hiervoor reeds werd opgemerkt, niet uitsluitend worden gebaseerd op de aan- of afwezigheid in vergaderingen. Dat betekent dat er ruimte is voor afweging en dus politieke beoordeling, zowel om afwezigheid te excuseren als om dat niet te doen. Dat is als zodanig reeds onwenselijk, daar nergens is bepaald dat de volksvertegenwoordiger een bepaalde hoeveelheid vergaderingen dient bij te wonen en aanwezigheid geen deugdelijke maatstaf is voor het functioneren. Het zou echter ook de rechter in een lastige positie brengen. Die zal op zijn minst willen toetsen of het besluit zorgvuldig is genomen. Dat impliceert dat zal moeten worden voorzien in een procedure waarin aan de positie van de van niet excuseerbare afwezigheid betichte volksvertegenwoordiger in het proces van oordeelsvorming van het vertegenwoordigend orgaan recht wordt gedaan. Daarin zal ruimte moeten worden geboden aan de volksvertegenwoordiger om getuigen verklaringen te laten afleggen om de excuseerbaarheid van zijn afwezigheid te ondersteunen.

In dit verband is ook relevant of het vertegenwoordigend orgaan vrijheid heeft bij het bepalen van de hoogte en de duur van de korting en ook de vraag wat de aard van de sanctie is. Als het doel van de korting is de volksvertegenwoordiger zo zwaar te treffen dat hij zijn zetel opgeeft, krijgt de sanctie een punitief karakter, hetgeen vragen oproept over de aanvaardbaarheid en proportionaliteit van de maatregel. Indien de maatregel slechts is bedoeld om een onterecht ontvangen voordeel weg te nemen, is sprake van een reparatoir karakter, waarbij de vraag rijst welk deel van de vergoeding moet worden toegerekend aan het aanwezig zijn bij vergaderingen en of de korting moet worden berekend op basis van alle vergaderingen waarbij de volksvertegenwoordiger afwezig was. De bezwaren tegen een dergelijke bevoegdheid voor de raad en provinciale staten, alsmede ten aanzien van de toetsende rol van de rechter, wegen des te zwaarder indien er geen relatie zou zijn tussen het aantal vergaderingen waaraan het raads- of statenlid niet heeft deelgenomen en de hoogte en de duur van de korting, dus in geval van een punitief karakter. Dat laat immers de meeste ruimte voor afweging en dus politieke beoordeling.

Het voorgaande roept ook twijfel op over de doeltreffendheid van een kortingsregeling. Het oogmerk van de regeling lijkt te zijn het aanpakken van disfunctionerende raads- en statenleden. Het ligt niet in de rede te verwachten dat het opleggen van een korting of de dreiging daarmee zal leiden tot adequaat functioneren van deze categorie volksvertegenwoordigers, hooguit tot het voor de vorm aanwezig zijn om een korting te voorkomen. Een systeem van presentiegeld zou derhalve geen soelaas bieden, aldus ook de Afdeling advisering van de Raad van State¹², zelfs niet als zou zijn voorgeschreven dat de vergadering tot het einde zou moeten worden bijgewoond. Het korten op de vergoeding is dus niet

¹¹ Zwangerschap en bevalling of ziekte zijn objectief vaststelbare redenen voor afwezigheid, in welk geval de wet de mogelijkheid van tijdelijke vervanging kent (artikelen X 10 – X 12 van de Kieswet).

¹² No.W04.11.0478/I, blz. 6.

zonder meer een stimulans om een disfunctionerende volksvertegenwoordiger zover te krijgen dat hij (actief) gaat deelnemen aan de vergaderingen dan wel zijn zetel ter beschikking stelt. Elke regeling zal mogelijkheden bieden om afwezigheid te vervangen door schijnaanwezigheid, dan wel voor een beroep van het raads- of statenlid op excuseerbare redenen voor afwezigheid, welke in de praktijk maar moeilijk te controleren zijn. De doeltreffendheid van een kortingsregeling lijkt dus niet gegarandeerd.

Conclusie

Uit het voorgaande blijkt dat er de nodige kanttekeningen zijn te plaatsen bij een eventuele kortingsregeling. Het is niet mogelijk een regeling te ontwerpen waarin op basis van objectieve criteria geoordeeld kan worden over de excuseerbaarheid van de afwezigheid van raads- of statenleden. Een beoordeling van volksvertegenwoordigers door het vertegenwoordigend orgaan zelf, die bij gebreke van objectieve criteria onvermijdelijk ruimte laat voor afweging en dus ook politieke beoordeling, acht ik onwenselijk. Een dergelijke regeling zou ook complex zijn, aangezien er ruimte moet zijn voor verweer door de volksvertegenwoordiger, ook met het oog op toetsing door de rechter. Een eventuele regeling betekent bovenal een inbreuk op het staatsrechtelijke uitgangspunt dat een volksvertegenwoordiger onafhankelijk is in de wijze waarop hij invulling geeft aan zijn functie. Bovendien is zeer twijfelachtig of een regeling effectief zal zijn. Veeleer moet worden gevreesd dat structurele afwezigheid zal veranderen in schijnaanwezigheid dan wel in de opgaaf van excuseerbare redenen die moeilijk te controleren zijn.

Nu de bezwaren van dien aard zijn, klemmt des te meer de vraag naar de noodzaak van een eventuele regeling. Hoewel ook ik, evenals mijn ambtsvoorganger, het fenomeen «spookvertegenwoordigers» als zeer ongewenst beschouw voor het functioneren en het aanzien van de volksvertegenwoordiging, is het probleem in omvang beperkt en lost het zich ten dele aan het eind van de zittingsperiode van de raad of provinciale staten vanzelf op. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State wijst hierop.¹³ De raads- en statenleden die het betreft, hebben zich te verantwoorden aan de kiezers; het is zeer onwaarschijnlijk dat zij opnieuw gekandideerd dan wel herkozen worden.

Het kennelijk disfunctioneren van volksvertegenwoordigers zou mijns inziens bij voorkeur langs andere wegen kunnen worden aangepakt, zoals ik ook in uw Kamer heb aangegeven.¹⁴ In de eerste plaats ligt hier een verantwoordelijkheid voor de politieke partij waar betrokkene deel van uitmaakt. Daarnaast hebben de burgemeester en de commissaris van de Koning, als voorzitter van de raad respectievelijk provinciale staten, de verantwoordelijkheid betrokkene op zijn plichten als volksvertegenwoordiger te wijzen en hem te herinneren aan zijn eed of belofte; de raad of provinciale staten kan zich uiteraard ook bij motie uitspreken over de kwestie. Ten slotte zou de raad of provinciale staten in de gedragscode als bedoeld in artikel 15, derde lid, Gemeentewet respectievelijk artikel 15, derde lid, Provinciewet enige richtlijnen kunnen opnemen, om daarmee het belang van het deelnemen aan de vergaderingen te onderstrepen. Ik ben voornemens de problematiek van de «spookvertegenwoordigers» te bespreken met VNG en IPO, met de beroepsverenigingen en met de politieke partijen, om zo gezamenlijk te bezien op welke wijze, anders dan langs juridische weg, dit ongewenste fenomeen kan worden voorkomen dan wel bestreden.

¹³ No.W04.11.0478/I, blz. 5.

¹⁴ Handelingen II 2013/14, 89-3-10.

Het geheel overziende kom ik tot de conclusie dat een juridisch houdbaar voorstel de zelden tot nooit aanwezige lokale en provinciale volksvertegenwoordigers, die hiervoor geen dringende reden hebben, op hun vergoeding te korten, niet mogelijk is. Overigens ben ik met de Afdeling advisering van de Raad van State van mening dat een eventuele regeling in voorkomend geval niet beperkt mag blijven tot de vertegenwoordigende organen op decentraal niveau, maar ook voor de beide Kamers der Staten-Generaal zou moeten gelden.¹⁵

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

¹⁵ No.W04.11.0478/I, blz. 4–5.