

No.W04.11.0478/I

's-Gravenhage, 2 februari 2012

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 8 november 2011 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Heijnen tot opnemng van bepalingen in de Gemeentewet en de Provinciewet ten einde te kunnen korten op de vergoeding van spookvertegenwoordigers (Wet aanpak spookvertegenwoordigers), met memorie van toelichting.

Het initiatiefwetsvoorstel strekt tot het mogelijk maken van het opleggen van een sanctie aan raadsleden en statenleden die zonder goede reden gedurende een jaar meer dan de helft van de vergaderingen afwezig zijn geweest, de in het voorstel genoemde 'spookvertegenwoordigers'. Het wetsvoorstel beoogt artikel 95 van de Gemeentewet en artikel 93 van de Provinciewet aan te vullen met de bevoegdheid voor de gemeenteraad respectievelijk provinciale staten om de financiële vergoedingen van deze volksvertegenwoordigers tot nihil te verlagen. De korting wordt telkens vastgesteld voor maximaal 1 jaar.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over onder meer de betekenis van het wetsvoorstel voor de verhouding tussen kiezer en gekozene en het toepassingsbereik, de noodzaak en de doeltreffendheid van de regeling. De Afdeling acht het voorstel op gespannen voet staan met de staatsrechtelijke positie van de volksvertegenwoordiger, acht de noodzaak van het voorstel onvoldoende aangetoond en heeft twijfels aangaande de doeltreffendheid van het voorstel.

1. Voorgeschiedenis

Het initiatiefwetsvoorstel behelst een aanpak van de vergoedingen van niet functionerende raadsleden en statenleden. Daarmee komt in het vergoedingenstelsel meer dan thans het geval is de nadruk te liggen op de aanwezigheid van raads- en statenleden in de vergaderingen van het vertegenwoordigende orgaan. In dat verband staat de Afdeling stil bij de overwegingen die in het verleden een rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van het nu geldende stelsel van vaste vergoeding voor volksvertegenwoordigers boven het stelsel van presentiegelden, dat eerder van kracht was. Tot 1851 sprak de Gemeentewet van 'presentiegeld'. Het presentiegeld strekte niet tot vergoeding of schadeloosstelling voor moeite en tijdverlies, maar tot stimulering van het bijwonen van vergaderingen door raadsleden.¹ Het begrip 'presentiegeld' is bij de herziening van de Gemeentewet van 1931 vervangen door de term vergoeding. Desondanks bleef het gaan om een vergoeding per bijgewoonde vergadering. Hierin kwam verandering door de wijziging van de Gemeentewet die bewerkstelligde dat in 1976 het stelsel van presentiegeld werd vervangen door het huidige stelsel van vaste vergoedingen.² Deze verandering was ingegeven door de bevindingen van de door de VNG ingestelde Commissie Merckx. Deze concludeerde dat de functie van raadsleden verder reikte dan het enkel bijwonen van raadsvergaderingen.³ De functie omvat daarnaast immers onder meer het voorbereiden van de vergadering, het inwinnen van

¹ J. Oppenheim, *Het Nederlandsch Gemeenterecht, Eerste deel*, Groningen: J.B. Wolters 1906, blz. 326.

² Wet van 6 mei 1976, Stb. 312, tot invoeging van de artikelen 64f en volgende welke model hebben gestaan voor de artikelen 95 en volgende van de thans geldende Gemeentewet.

³ Rapport van de Commissie positie raadsleden 1974, 'Een goede raad', in opdracht van de VNG, blz. 133.

informatie, het onderhouden van contacten met de achterban en het raadplegen van fractiegenoten. Het stelsel van vergoedingen in de Provinciewet werd enkele jaren later om soortgelijke redenen⁴ aangepast.⁵

Voor de vertegenwoordigende organen is het wel mogelijk om een percentage van 20% van de vergoedingen afhankelijk te maken van het aantal bijgewoonde vergaderingen.⁶

In 2009 is door de Tweede Kamer de motie Heijnen c.s. aangenomen.⁷ Hierin overweegt de Tweede Kamer dat het onwenselijk is dat raadsleden en statenleden zich met behoud van hun vergoeding zonder dringende redenen gedurende lange tijd aan hun werk als volksvertegenwoordiger kunnen onttrekken. De toenmalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft aangegeven geen bezwaar te hebben tegen de richting van de motie, maar heeft wel een voorbehoud gemaakt met betrekking tot de uitvoerbaarheid daarvan. Haar ambtsopvolger heeft in een brief aan de Tweede Kamer van 21 september 2011 aangegeven de motie Heijnen niet uit te voeren, omdat wat hem betreft de financiële vergoeding, noch ad hoc, noch door het structureel invoeren van presentiegelden, een geschikt middel is tegen het fenomeen niet-functionerende volksvertegenwoordigers. Het probleem is volgens de minister niet zo zeer dat volksvertegenwoordigers die niet komen opdagen, hun vergoedingen blijven ontvangen, maar het feit dat bepaalde volksvertegenwoordigers niet op komen dagen en kennelijk hun taken als volksvertegenwoordiger verwaarlozen.⁸

De initiatiefnemer stelt hier tegenover dat het niet aan de wetgever is om het functioneren van een volksvertegenwoordiger te beoordelen. "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 het wetsvoorstel.

2. De positie van gekozenen

Thans bieden de Grondwet, de Gemeentewet of de Provinciewet en de Kieswet een kader voor de vrijheid bij en het toezicht op de vervulling van het lidmaatschap van de vertegenwoordigende organen. Daarbij is uitgangspunt dat volksvertegenwoordigers een grote vrijheid hebben bij de invulling van hun functie, zoals ook tot uitdrukking komt in de Grondwettelijke bepaling dat raads- en statenleden stemmen zonder last.⁹ Het initiatiefwetsvoorstel beperkt deze vrijheid, in die zin dat zij niet zonder goede reden meer dan de helft van de vergaderingen mogen missen. De Afdeling merkt in dat verband het volgende op.

De vrijheid van volksvertegenwoordigers wordt ingeperkt door de ruim geformuleerde eed of belofte waarin door het nieuwe lid van de raad of de staten wordt verklaard dat deze de plichten als lid naar eer en geweten zal vervullen. Deze belofte moet breed worden opgevat en ziet niet enkel op formele verplichtingen. Met die formulering is beoogd aan te geven dat niet alleen de belangen van de gemeente, maar de belangen

⁴ 'De Staten gehoord... Een onderzoek naar de positie van statenleden', 1976, in opdracht van de IPO, blz. 71 e.v., waarin onder andere wordt geconcludeerd dat statenleden procentueel veel meer tijd besteden aan het voorbereiden van staten- en commissievergaderingen dan aan het daadwerkelijk bijwonen daarvan.

⁵ Herziening van de Provinciewet in 1962 (Stb. 17) en de aanpassing van 1979 (Stb. 395).

⁶ Ingevolge artikel 4 van het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden.

⁷ Kamerstukken II, 2009/10, 30 693, nr. 20.

⁸ Kamerstukken II, 2010/11, 30 693, nr. 22, blz. 3.

⁹ Artikel 129, zesde lid, van de Grondwet.

van de gehele bevolking moeten worden behartigd.¹⁰ Aan het niet-nakomen van de eed of belofte door volksvertegenwoordigers heeft de wet geen gevolgen verbonden voor het lidmaatschap van het vertegenwoordigende orgaan.¹¹ Evenmin zijn gevolgen verbonden aan het niet-naleven van de voor de leden geldende gedragscode,¹² waarin een verschijningsverplichting voor leden mogelijk zou kunnen worden opgenomen.¹³ Gevolgen voor het lidmaatschap zijn slechts verbonden aan:

1. het verlies van de vereisten voor het lidmaatschap dan wel het vervullen van een limitatief opgesomde lijst incompatibele functies¹⁴ en
2. het verrichten van een aantal welomschreven handelingen.¹⁵

Binnen die nauwkeurig en limitatief omschreven kaders is een rol weggelegd voor het oordeel van het vertegenwoordigend orgaan over het handelen van de volksvertegenwoordiger. Voor de incompatibiliteiten alsmede de verboden handelingen geldt dat met deze bepalingen wordt beoogd mogelijke belangenconflicten te voorkomen. Zo'n belangenconflict doet zich niet voor bij het niet functioneren van een volksvertegenwoordiger, als aan de orde in het onderhavige wetsvoorstel.

Het uitgangspunt dat volksvertegenwoordigers grote vrijheid hebben, komt tevens tot uitdrukking in de voor deelnemers aan de vergadering van een vertegenwoordigend orgaan bestaande immuniteit. Met deze immuniteit wordt tot uitdrukking gebracht dat de deelnemer uitsluitend wordt gedaagd '*voor de rechtbank van het publiek, van zijne kiezers*'.¹⁶ Gegeven dit uitgangspunt voor wat wordt uitgesproken tijdens de vergadering, rijst de vraag waarom niet ook het oordeel over stilzitten zou moeten worden overgelaten aan de kiezer.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel nader te bezien in het licht van de hiervoor genoemde nauwkeurig en limitatief omschreven kaders van de Grondwet, de Gemeentewet en de Provinciewet, en de betekenis van het wetsvoorstel voor de verhouding tussen kiezer en gekozen daarbij te betrekken.

In het navolgende beoordeelt de Afdeling in hoeverre het wetsvoorstel in overeenstemming is met de hierboven genoemde uitgangspunten.

3. Inbreuken op de positie van gekozenen

Het initiatiefwetsvoorstel breekt met de hierboven genoemde uitgangspunten van vrijheid en nauw omschreven inperkingen; in de eerste plaats door voor het functioneren van een raadslid of statenlid de aanwezigheid ter vergadering als aangrijpingspunt te nemen. Dit terwijl bij de introductie van het huidige vergoedingstelsel is overwogen dat de functie van volksvertegenwoordiger meer

¹⁰ Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3, blz. 76.

¹¹ Gelet op de artikelen X1, X5 en X8 van de Kieswet welke de algemene en bijzondere bepalingen bevatten over de beëindiging van het lidmaatschap van een volksvertegenwoordiger. In dezelfde zin de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 1 oktober 2003, Gst. 2004, 6, met noot C.J.N. Verstedten.

¹² Zoals vastgesteld ingevolge artikel 15, derde lid, Provinciewet en artikel 15, derde lid, Gemeentewet.

¹³ Kamerstukken I 2002/03, 28 384, nr. 33b, blz. 14.

¹⁴ Artikelen X1 jo. X4 van de Kieswet jo. artikel 13 van de Provinciewet en X5 van de Kieswet jo. artikel 13 van de Gemeentewet. Incompatibele functies zijn onder andere: minister, staatsecretaris, lid van de Raad van State, lid van de Algemene Rekenkamer en Nationale ombudsman.

¹⁵ Artikel X7 van de Kieswet, jo. artikel 15 van de Provinciewet en artikel X8, jo. artikel 15 van de Gemeentewet. Te denken valt aan het werkzaam zijn als advocaat ten behoeve van het gemeentebestuur, het verhuren van roerende zaken aan de gemeente of provincie of het verwerven van betwiste vorderingen ten laste van de gemeente of provincie.

¹⁶ J. Oppenheim, *Het Nederlandsch Gemeenterecht, Eerste deel*, Groningen: J.B. Wolters 1906, blz. 277.

inhoudt dan alleen aanwezigheid bij de raads- of statenvergadering. Het zwaartepunt van de bijdrage aan de besluitvorming ligt veelal in het commissiewerk, maar ook het contact met burgers en belangengroepen is een belangrijk onderdeel van het werk.¹⁷ Doordat in het wetsvoorstel slechts rekening wordt gehouden met de aanwezigheid bij tenminste de helft van de vergaderingen is niet uitgesloten dat raadsleden en statenleden daaraan formeel niet voldoen, terwijl zij grote delen van de functie naar behoren vervullen.

Het wetsvoorstel breekt ook met de hiervoor genoemde vrijheid door gebruik te maken van het open criterium 'goede reden voor afwezigheid'. Wat een goede reden is voor afwezigheid, wordt aan de beoordeling door de raad onderscheidenlijk provinciale staten overgelaten. De toelichting stelt wel dat er sprake dient te zijn van evident plichtsverzuim en dat de thans geldige redenen van afwezigheid vanwege zwangerschap, bevalling of ziekte, afwezigheid van raadsleden en statenleden kunnen rechtvaardigen. De Afdeling wijst er op dat wat een goede reden voor afwezigheid is, geen objectief criterium is en derhalve vatbaar kan zijn voor politieke beoordeling. Die beoordeling moet ten principale aan de raadsleden respectievelijk statenleden zelf worden overgelaten. Als gevolg van het wetsvoorstel zal deze reden moeten worden beoordeeld binnen de soms gespannen persoonlijke verhoudingen in vertegenwoordigende organen. Daarmee biedt het wetsvoorstel naar het oordeel van de Afdeling ook ruimte voor korting van de vergoeding van raads- en statenleden in gevallen waar de initiatiefnemer niet op doelt, hetgeen onbedoeld ruimte zou kunnen bieden voor het opleggen van sancties op basis van partijpolitieke overwegingen. Om dit te vermijden zou bijvoorbeeld kunnen worden gewerkt met een limitatieve opsomming van excuseerbare redenen voor afwezigheid, zoals gezondheidsredenen of ernstige familieomstandigheden.¹⁸

De Afdeling adviseert het voorstel nader te bezien in het licht van de verhouding tot de bestaande nauwkeurig en limitatief omschreven waarborgen voor de vrijheid bij de invulling van de functie van volksvertegenwoordiger.

4. Beperking tot gemeente en provincie

De toelichting onderkent dat het probleem van niet-functionerende volksvertegenwoordigers zich ook kan voordoen in het parlement. Afwezigheid in het parlement zou zelfs een nog grotere bijdrage leveren aan de negatieve beeldvorming over politiek dan de afwezigheid van een raadslid of statenlid, aldus de toelichting. De Afdeling onderschrijft deze redenering in algemene zin. Op basis hiervan rijst de vraag waarom het initiatiefwetsvoorstel niet tevens betrekking heeft op de leden van de Eerste en Tweede Kamer.¹⁹

De toelichting noemt als voornaamste reden voor het achterwege laten van een regeling voor leden van de Eerste en Tweede Kamer dat geen gevallen bekend zijn van niet-functionerende kamerleden. Deze overweging staat op gespannen voet met

¹⁷ Zie noot 3.

¹⁸ Vergelijk in dat verband artikel 31, derde lid, van het besluit van het bureau van het Europees Parlement van 19 mei en 9 juli 2008 houdende de uitvoeringsbepalingen van het Statuut van de leden van het Europees Parlement (2009/C 159/01).

¹⁹ Voor bestuurders van waterschappen gelden daarbij naar het oordeel van de Afdeling mogelijk andere overwegingen, nu de rechtspositieregeling voor waterschappen al een stelsel van 50% vergoeding via zittingsgelden mogelijk maakt.

het principiële uitgangspunt in de toelichting dat, ongeacht de omvang van het probleem, wetgeving nodig is omdat het aanzien van de politiek in het geding is. Indien deze overweging voldoende aanleiding geeft om tot wetgeving over te gaan voor decentrale volksvertegenwoordigers, valt niet in te zien waarom deze overweging niet gelijkkelijk zou gelden voor de leden van de Eerste en Tweede Kamer.

Overigens zijn ook kanttekeningen te plaatsen bij de constatering dat substantiële afwezigheid van volksvertegenwoordigers zich op centraal niveau niet zou voordoen. De Afdeling brengt berichtgeving in herinnering waarin werd gesteld dat in de periode van 2003-2007 zeven Tweede Kamerleden een afwezigheidspercentage van meer dan veertig procent van de vergaderingen hadden en twee Tweede Kamerleden zelfs een afwezigheidspercentage van meer dan vijftig procent.²⁰

De daarnaast in de toelichting genoemde overweging dat voor een regeling voor leden van de Eerste en Tweede Kamer een tweederde meerderheid nodig is, overtuigt evenmin, juist gelet op het principiële uitgangspunt in de toelichting.

Indien de initiatiefnemer vasthoudt aan de keuze voor het treffen van een regeling voor niet-functionerende volksvertegenwoordigers, adviseert de Afdeling op grond van het voorgaande het toepassingsbereik van de regeling nader te bezien.

5. Noodzaak

De toelichting stelt dat het aanzien van de politiek lijdt onder en het vertrouwen in de politiek mede onder druk staat door het bestaan van de enkele tientallen niet-functionerende raadsleden en statenleden. Daarmee veronderstelt de toelichting dat er een direct causaal verband bestaat tussen niet-functionerende volksvertegenwoordigers en het vertrouwen dat de kiezer in het algemeen in politici en in het functioneren van democratisch gekozen organen heeft.

De Afdeling merkt op dat de toelichting voor dit negatieve verband geen nadere gegevens aandraagt. Dit klemmt te meer nu duidelijk is dat het bij structurele afwezigheid gaat om een (zeer) beperkt aantal raadsleden en statenleden dat naar het zich laat aanzien voor niet meer dan één zittingstermijn disfunctioneert. Na deze termijn zal de betrokken politieke partij afzien van het opnieuw kandideren van de desbetreffende persoon.²¹ Dat de afwezigheid van dit beperkte aantal raadsleden en statenleden het in de toelichting geschetste effect heeft, acht de Afdeling niet aannemelijk. Hierbij past naar het oordeel van de Afdeling ook vertrouwen in het beoordelingsvermogen van kiezers, die het (niet) functioneren van de ene volksvertegenwoordiger moeten kunnen onderscheiden van het (wel) functioneren van de overgrote meerderheid van raadsleden en statenleden.

De Afdeling adviseert de noodzaak van het voorstel in het licht van het voorgaande alsnog dragend te motiveren.

6. Doeltreffendheid

De toelichting gaat niet in op de te verwachten doeltreffendheid van de regeling. Het initiatiefwetsvoorstel hanteert het verder niet toegelichte begrip 'niet aanwezig zijn' voor

²⁰ [http://www.rtl.nl/\(/actueel/rtlnieuws/binnenland\)/components/actueel/rtlnieuws/2006/10_oktober/31/binnenland/1031_1900_afwezigheid_kamerleden.xml](http://www.rtl.nl/(/actueel/rtlnieuws/binnenland)/components/actueel/rtlnieuws/2006/10_oktober/31/binnenland/1031_1900_afwezigheid_kamerleden.xml).

²¹ Voor zover de betrokken volksvertegenwoordiger op dat moment nog lid is van partij en fractie.

het bepalen van de afwezigheid. Op basis van de Gemeentewet en de Provinciewet wordt voor het quorum voor het openen van de vergadering gewerkt met een presentielijst waaruit de aanwezigheid blijkt.²² Daarbij worden verder geen eisen gesteld aan deelname of inbreng in het vervolg van de vergadering. Een kortingsregeling waarvan de toepassing louter afhankelijk wordt gesteld van het aanwezig zijn bij raadsvergaderingen, zou het effect kunnen hebben dat niet-functionerende raadsleden en statenleden zich zullen beperken tot het tekenen van de presentielijst, om vervolgens af te zien van het bijwonen van de vergadering.²³ Dit zou bijvoorbeeld kunnen worden geadresseerd door het vereiste te introduceren dat de vergadering wordt bijgewoond tot het einde.²⁴ Tevens verdient daarbij opmerking dat aanwezigheid nog niet per definitie samenhangt met een voldoende vervulling van de functie. In die zin wijst de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties er terecht op dat het probleem met name is gelegen in het verwaarlozen door volksvertegenwoordigers van hun functie en niet primair in de afwezigheid.²⁵ Daarmee zou ook een uitbreiding van de mogelijkheid om de vergoeding vorm te geven als zittingsgeld geen oplossing bieden voor het door de initiatiefnemer gesignaleerde probleem.²⁶ De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de doeltreffendheid van het wetsvoorstel en het criterium 'aanwezig zijn' nader te bezien.

7. Decentralisatie

a. *autonomie mede-overheden*

De voorgestelde aanvulling van artikel 95 van de Gemeentewet en artikel 93 van de Provinciewet verplicht gemeenten en provincies om de mogelijkheid van het opleggen van een sanctie aan niet functionerende raadsleden respectievelijk statenleden op te nemen in de rechtspositieverordeningen. Met deze imperatieve bepaling wordt aan de decentrale overheden geen keuzemogelijkheid gelaten om af te zien van het openen van deze sanctiemogelijkheid. Deze beperking zou ten minste moeten worden beoordeeld in het licht van het uitgangspunt 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. De Afdeling adviseert om artikel 95 van de Gemeentewet en artikel 93 van de Provinciewet nader te bezien in het licht van de autonomie van de mede-overheden.

b. *consultatie IPO/VNG*

De regering is wettelijk verplicht de gemeentebesturen en provinciebesturen, of representatieve organisaties van hen, te raadplegen over wetsvoorstellen waarbij "in betekenende mate wijziging wordt gebracht in [hun] taken en bevoegdheden".²⁷ Deze verplichting richt zich niet tot kamerleden die een initiatiefwetsvoorstel aanhangig maken. De Afdeling acht het niettemin wenselijk dat de initiatiefnemer het wetsvoorstel voor advies voorlegt aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het

²² Artikel 20, eerste lid, van de Gemeentewet en artikel 20, eerste lid, van de Provinciewet.

²³ Dat dit niet denkbeeldig is, blijkt uit de discussie rond het vergoedingstelsel van het Europees Parlement.

²⁴ Artikel 31 van het besluit van het bureau van het Europees Parlement van 19 mei en 9 juli 2008 houdende de uitvoeringsbepalingen van het Statuut van de leden van het Europees Parlement (2009/C 159/01) koppelt een deel van de vergoeding niet enkel aan het tekenen van de presentielijst, maar tevens aan het bijwonen van de plenaire stemmingen aan het einde van de vergaderdag.

²⁵ Kamerstukken II, 2010/11, 30 693, nr. 22, blz. 3.

²⁶ Op basis van artikel 4 van het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden en artikel 4 van het Rechtspositiebesluit staten- en commissieleden kunnen gemeenteraad respectievelijk provinciale staten thans 20% van de vergoeding uitkeren gerelateerd aan het aantal bijgewoonde vergaderingen.

²⁷ Artikel 114, eerste lid, Gemeentewet respectievelijk artikel 113, eerste lid, Provinciewet.

Interprovinciaal Overleg.²⁸ Deze overweging geldt temeer, nu niet-functionerende raadsleden en statenleden blijkens de toelichting een lokaal en provinciaal probleem vormen waarvoor uiteindelijk een lokale of provinciale oplossing moet worden geboden. In dat verband verdient tevens opmerking dat de VNG zich reeds in 2007 heeft uitgelaten over dit onderwerp, naar aanleiding van kamervragen van de initiatiefnemer. Daarbij heeft de VNG zich op het standpunt gesteld dat het onwenselijk is om het mandaat dat de kiezer aan een raadslid heeft gegeven te doorkruisen. De organisatie acht het aan de kiezer om bij volgende verkiezingen te oordelen over de wijze waarop het raadslid van zijn mandaat gebruik heeft gemaakt. De Afdeling adviseert alsnog in overleg te treden met de VNG en het IPO over het initiatiefvoorstel en van dit overleg in de toelichting verslag te doen.

8. Het voorziene sanctiestelsel

a. *periode van afwezigheid*

Het initiatiefwetsvoorstel bepaalt dat de vergoeding van volksvertegenwoordigers telkens voor een periode van maximaal één jaar tot (maximaal) nihil kan worden verlaagd, volgend op een periode van één jaar waarin het lid niet aanwezig is geweest bij meer dan de helft van de in dat jaar gehouden vergaderingen van het vertegenwoordigende orgaan. Doordat de maatregel niet is gekoppeld aan vaste periodes (kalenderjaren/parlementaire jaren) maar aan de periode voorafgaand aan het opleggen van de maatregel, kan onduidelijkheid bestaan over de vraag wanneer een tweede of derde sanctie kan worden opgelegd.

Een rekenvoorbeeld kan dit verduidelijken:

Tussen 1 juni 2012 en 1 juni 2013 is een gemeenteraadslid aanwezig bij minder dan 50% van de gehouden raadsvergaderingen. Op 5 juni 2013 besluit de gemeenteraad daarom zijn vergoeding voor een periode van 3 maanden te verlagen naar nihil. In die periode komt het desbetreffende raadslid niet opdagen bij vergaderingen. Vanaf 5 september ontvangt het desbetreffende lid weer een vergoeding voor zijn lidmaatschap, maar blijft hij regelmatig afwezig. Op 11 december wil de gemeenteraad daarom opnieuw zijn vergoeding verlagen naar nihil. Daartoe kan echter alleen worden overgegaan als de periode van 11 december 2012 tot 11 december 2013 in zijn geheel in de beoordeling kan worden meegewogen; immers het voorgestelde artikel stelt dat de sanctie mogelijk is indien dat lid gedurende een jaar niet aanwezig is geweest bij meer dan de helft van de in dat jaar gehouden vergaderingen. De afwezigheid tijdens een deel van de betrokken periode is echter al aanleiding geweest voor de eerste verlaging van de bijdrage. Uit tekst noch toelichting blijkt of beoogd is mogelijk te maken dat in deze situatie een verlaging kan worden opgelegd.

b. *aard van de maatregel*

In het verlengde van bovengenoemde vraag rijst de vraag wat de aard is van de maatregel die op grond van het wetsvoorstel kan worden genomen. Gaat het om een maatregel met een reparatoir karakter, gericht op het wegnemen van onterecht ontvangen voordeel of heeft de maatregel een punitief karakter? Voor dit laatste pleit dat er geen noodzakelijke relatie bestaat tussen de hoeveelheid gemiste vergaderingen en de duur en hoogte van de maatregel. De toelichting verdient tenminste aanvulling op dit punt.

²⁸ Vergelijk ook punt 1a van het advies inzake het voorstel van wet van het lid Van Dijken houdende wijziging van de Gemeentewet in verband met een vrijstelling van parkeerbelastingen voor houders van een gehandicaptenparkeerkaart, Kamerstukken II 2007/08, 30 879, nr. 4.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de periode die kan worden betrokken bij de vaststelling van het jaar voorafgaande aan het besluit tot verlaging, daarbij tevens in te gaan op de aard van de maatregel en het voorstel zo nodig aan te passen.

9. Opschrift

De Afdeling merkt op dat de term 'spookvertegenwoordigers' in het opschrift niet zo neutraal is als men van taalgebruik in wetgeving mag verwachten. Dit klemmt temeer nu met deze term wordt verwezen naar volksvertegenwoordigers, die, zoals eerder uiteen is gezet, een grote vrijheid hebben bij de invulling van hun functie. Het opschrift zou bijvoorbeeld kunnen worden vervangen door het neutralere 'Wet aanpak afwezigheid volksvertegenwoordigers'.

De Afdeling adviseert de term 'spookvertegenwoordigers' te vervangen.

10. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

De waarnemend vice-president
van de Raad van State,

(get.) Van Dijk
(

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W04.11.0478/I met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- De eerste onderdelen van Artikelen I en II zo vormgeven dat niet het eerste maar het tweede lid van de artikelen 95 Gemeentewet en 93 Provinciewet wordt aangevuld.
- In artikel I, onderdeel 1, de laatste volzin schrappen.
- Artikel I, onderdeel 2, schrappen.
- Artikel II, onderdeel 2, schrappen.
- Alsnog voorzien in een samenloopbepaling met betrekking tot het eveneens aanhangige voorstel van wet tot wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met het afschaffen van de bevoegdheid van gemeentebesturen om deelgemeenten in te stellen (Kamerstukken 33 017).