



WYTZE VAN DER WOUDE

## Een Haagse greep in de raadsportemonnee

Wie dacht dat de Gemeentewet na de totstandkoming van de Wet dualisering gemeentebesturen in 2002 enige tijd met rust zou worden gelaten, kwam bedrogen uit. In het tijdvak tussen maart 2002 en juni 2013 is de Gemeentewet meer dan vijftig keer gewijzigd. Bovendien waren er op 1 juli van dit jaar maar liefst achttien wetsvoorstellen aanhangig die in elk geval gedeeltelijk bestaan uit het voornemen onderdelen van de Gemeentewet te wijzigen en dat terwijl het proces van wetgeving dat moet leiden tot een grote golf aan decentralisaties nog in gang moet worden gezet.<sup>1</sup> Hoewel niet alle (voorgestelde) wijzigingen even indrukwekkend zijn/waren, kan worden gesteld dat het allerm minst rustig gebleven is aan het gemeentefront.

Opvallend is verder dat een relatief groot aantal van de op dat moment aanhangige wetsvoorstellen – 6 van 18 – aanhangig is gemaakt door één of meer leden van de Tweede Kamer zelf. Vanwege de grote voorsprong in ambtelijke ondersteuning wordt het overgrote deel van de wetsvoorstellen in Nederland normaliter door de regering ingediend. Tweede Kamerleden en hun veel bescheidener staf besteden hun beperkte tijd alleen aan wetgevingsinitiatieven ten aanzien van kwesties die ze zodanig na aan het hart liggen of waarop zij zich zodanig goed kunnen profileren, dat zij er andere parlementaire werkzaamheden voor opzij willen zetten. Dat 33 procent van de huidige voorstellen om de Gemeentewet te wijzigen aanhangig is gemaakt door Tweede Kamerleden, zegt iets over de mate waarin de Gemeentewet onder hen leeft. Ter vergelijking: van de 18 voorstellen die thans aanhangig zijn tot wijziging van het eerste Boek van het Burgerlijk Wetboek (Personen- en familierecht) zijn er slechts 2 afkomstig van Tweede Kamerleden (11 procent) en van de 28 voorstellen om de Algemene wet bestuursrecht te wijzigen 5 (18 procent). Het Wetboek van Strafrecht scoort op deze schaal wel hoger dan de Gemeentewet: 12 van de 31 aanhangige voorstellen (39 procent is afkomstig van één of meer Tweede Kamerleden).<sup>2</sup> Niettemin, het zegt iets dat een betrekkelijk technische wet als de Gemeentewet überhaupt in het spoor kan blijven van een in de media zodanig prominent aanwezige wet als het Wetboek van Strafrecht (met alle mogelijkheden voor Tweede Kamerleden om zich te profileren van dien), waar andere wetten dat niet lukt.



Aan vrijwel al deze wetsvoorstellen zit een financieel tintje. Daarbij kan het gaan om:

- een mogelijke besparing, zoals het voorstel-Heijnen tot vermindering van het aantal raadsleden<sup>3</sup> of het voorstel-Van Raak dat beoogt politieke ambtsdragers onder het normale sociale zekerheidsregime te brengen;<sup>4</sup>
- de introductie van een financiële sanctie voor raadsleden die hun werk niet goed doen, zoals in het voorstel-Heijnen, tot het tegengaan van spookvertegenwoordigers;<sup>5</sup>
- het genereren van additionele inkomsten, zoals in het voorstel voor de invoering van een Tolwet (voorstel-Duyvendak);<sup>6</sup>
- en het gedeeltelijk aan banden leggen van gemeentelijke bronnen van inkomsten zoals het voorstel-Kuiken dat beoogt parkeerbelasting per minuut te laten betalen.<sup>7</sup>

Vanuit gemeenteraden bezien is het overigens maar de vraag of deze actieve opstelling van de Tweede Kamer hartstochtelijk moet worden toegejuicht. De warme belangstelling van hun Haagse ‘grote zus’ kan voor veel gemeenteraden als knellende bedilzicht aanvoelen, temeer nu een aantal van de (initiatief)voorstellen rechtstreeks betrekking heeft op de positie van de raad en zijn leden.

In dit artikel staat juist een aantal van deze voorstellen centraal. Recente wetgevingsinitiatieven ten aanzien van de raad en zijn leden zullen daarbij tegen een juridisch-historische achtergrond worden geplaatst. Bovendien zal ook de vraag nadrukkelijk aan de orde komen waarom sommige Kamerleden zich wel druk maken om de positie van de raad en zijn leden, maar dergelijke inzichten niet altijd toepassen op het parlement waarvan zijzelf lid zijn.

### Het aantal raadsleden en de dualiseringscorrectie

Volgens de Tweede Kamer zijn er sinds de dualisering van het gemeentebestuur te veel lokale politici. De opheffing van het ‘dubbelmandaat’ raadslidmaatschap-wethouderschap heeft er inderdaad voor gezorgd dat er volgens recente schattingen ongeveer 1.500 politici bijgekomen zijn. Dit zijn dus feitelijk 1.500 raadsleden die nu in gemeenteraden de zetels innemen die voorheen toekwamen aan de wethouders. Op voorstel van haar lid Heijnen heeft de Tweede Kamer een wetsvoorstel ingediend bij de Eerste Kamer waarin dit ‘probleem’ wordt opgelost: het aantal raadsleden moet worden verminderd. Vanuit de gedachte dat de gemeentewetgever dit aspect tijdens de dualisering over het hoofd zou hebben gezien – wat overigens niet het geval is – worden de plannen om in dit kader tot vermindering van het aantal raadsleden te komen steevast aangeduid als ‘dualiseringscorrectie’.

Op dinsdag 9 juli stemde een meerderheid in de Eerste Kamer tegen het voorstel-Heijnen. Onder deze meerderheid bevond zich ook Heijne's eigen PvdA. Hoewel dit specifieke voorstel daarmee van de baan is, blijkt al uit de



bijdrage van Van der Kolk in dit jaarboek dat dit dossier een uitgebreide voor- geschiedenis heeft. Omwille van het voorkomen van dubbelingen wordt hier kortheidshalve naar die bijdrage verwezen. Op grond daarvan kan worden vast- gesteld dat de vraag naar het ideale aantal (decentrale) volksvertegenwoordigers de gemoederen al een tijdje bezighoudt en er een grote kans bestaat dat een dergelijk voorstel na verloop van tijd wederom op de Haagse agenda zal ver- schijnen. Om die reden heeft Van der Kolk op basis van een bestuurskundige en cijfermatige analyse zijn licht laten schijnen op de wenselijkheid van de voorge- stelde vermindering van het aantal raadsleden. Zonder hem te veel voor de voeten te willen lopen, zal hierna puntsgewijs nog een aantal meer staatsrecht- lijke kanttekeningen worden geplaatst.

### *Wat is nu eigenlijk het probleem?*

Als het wetsvoorstel voor een dualiseringscorrectie iets niet duidelijk maakte, dan is het wat er nu eigenlijk mis is met het gegeven dat er sinds de dualisering van het gemeentebestuur ongeveer 1.500 extra lokale politici rond- lopen in Nederland. Aangevoerd werd dat een versobering van de overheids- organisatie kon leiden tot bezuinigingen. De bezuinigingen die zouden voort- vloeien uit dit voorstel werden geraamd op 18 miljoen euro. Dat is natuurlijk niet niets, maar binnen het geheel van de bezuinigingsmaatregelen die nodig zijn om de Nederlandse begroting in evenwicht (of binnen 3 procent van dat evenwicht) te krijgen, is dit slechts een druppel op een gloeiende plaat. Terecht vroeg de Eerste Kamerfractie van het CDA naar een 'zelfstandige argumentatie' voor de vermindering van het aantal raadsleden, die dus niet neerkomt op de stelling: er zijn sinds 2002 meer politici, dat moet worden hersteld. In antwoord kwam de initiatiefnemer niet verder dan de stelling dat het allemaal een stuk erger zou zijn geweest als het kabinet-Rutte-I – waarin het CDA zitting had – zijn zin zou hebben gekregen.

Een dergelijke reactie was niet alleen flauw, maar ook kwalijk. Het zorgde er namelijk voor dat er onduidelijkheid blijft bestaan over de vraag welke discus- sie hier nu precies werd gevoerd en daarmee welke argumenten hout snijden en welke niet. Was dit nu werkelijk een kwestie van kostenbesparing of lag een deel van de ratio van dit voorstel in de gedachte dat kleinere raden leiden tot meer sturing op hoofdlijnen en minder politieke versplintering? Door niet inhoudelijk te reageren op de vraag naar de nadere motivering van het voorstel laadde de initiatiefnemer inderdaad de verdenking op zich dat het voorstel een breder doel diende dan alleen een marginale kostenbesparing. Als dat werkelijk zo is, dan had dat openlijk moeten worden toegegeven.

De Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel dat uiteindelijk leidde tot de vermindering van het aantal leden van Provinciale Staten in 2005 was hierin buitengewoon eerlijk. Vergroting van de bestuurskracht van Gedeputeerde Staten gold als eerstgenoemde motivering van het voorstel. Door vermindering

van het aantal Provinciale Statenleden zouden zij gedwongen worden zich meer te concentreren op hoofdlijnen en zouden zij zich (in eigen woorden, WvdW) minder intensief bemoeien met het door Gedeputeerde Staten gevoerde bestuur.

### *De dualisering van het gemeentebestuur heeft niet geleid tot een dualistisch systeem*

Als dat laatste ook ten grondslag heeft gelegen aan de onlangs voorgestelde vermindering van het aantal gemeenteraadsleden, dan rijst echter een ander probleem. Dat probleem is dat nooit sprake is geweest van een volledige dualisering van het gemeentebestuur. Wie zich het rapport van de Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie nog kan herinneren, weet dat daarbij een losbladig overzicht werd gegeven van zes verschillende modaliteiten voor het toekomstige gemeentelijke bestuur.<sup>8</sup> Als de huidige gemeentelijke bestuursstructuur naast deze zes modellen wordt gelegd, blijkt dat deze het best aansluit bij het model dat door de Staatscommissie zelf is aangeduid als een ‘monistisch systeem met dualistische elementen’.<sup>9</sup> Deze slechts beperkte dualisering werkt bovendien in niet onbetekenende mate door in de verdeling van bestuursbevoegdheden tussen raad en college. Door bij de dualisering van het gemeentebestuur in 2002 niet meteen een herziening van de Grondwet te initiëren, ligt een aantal belangrijke bestuursbevoegdheden (vooral de autonome bestuursbevoegdheid) nog steeds in handen van de raad. Dit betekent dat er in Nederland geen groot voetbalstadion, multifunctioneel cultureel centrum of tramlijn hoort te worden aangelegd zonder dat de gemeenteraad daarvoor expliciet toestemming geeft. Voor een groot deel van de medebewindsbevoegdheden geldt inderdaad dat de raad kan volstaan met kaderstelling vooraf en controle achteraf, maar voor de autonome – in een raadsperiode vaak beeldbepalende en tijdverslindende – bestuursbevoegdheden geldt dat de dualisering geen verandering heeft gebracht: die bevoegdheden lagen bij de raad en die liggen daar nog steeds. Als de dualisering hierop geen invloed heeft gehad, is het uiteraard de vraag of een dualiseringscorrectie wel op zijn plaats is.

### *De werkdruk van gemeenteraadsleden wordt al hoger*

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel is meerdere malen gewezen op de grootscheepse decentralisaties die voor de nabije toekomst gepland zijn. Afgezien van een wat algemene beschouwing over de ‘synergie’ die kan worden bewerkstelligd door de ‘ontschotting’ die deze decentralisaties teweeg zullen brengen, ontbrak ook hier een duidelijk antwoord op de vraag in hoeverre een vermindering van het aantal raadsleden wel met deze operatie te rijmen valt.<sup>10</sup> Uiteraard zal de bulk van het werk dat door middel van decentralisatie op gemeenten afkomt, landen op de schouders van het college en zijn ambtelijk apparaat; het zal immers grotendeels om medebewind gaan. De kaderstelling en controle blijven niettemin in handen van de raad.



Bovendien, gevraagd naar de mogelijkheid dat door decentralisatie van taken onderlinge verschillen in uitvoering door gemeenten kunnen ontstaan, is het antwoord van deze regering steevast: 'Dat klopt en dat zullen de burgers dan via de democratische kanalen die hen in de gemeente ter beschikking staan kunnen aankaarten.' Als enig democratisch gelegitimeerd orgaan op gemeentelijk niveau kan het niet anders dan dat deze democratische brug tussen burgers en college loopt via de gemeenteraad, die volgens het wetsvoorstel dus beperkter bemenst had moeten zijn.

### *De rol van de raad kan te zeer versmald raken tot zijn betekenis voor het in stand houden van coalitieverhoudingen*

Een bijkomend gevolg van dit voorstel was dat het zou leiden tot verhoging van de kiesdeler bij gemeenteraadsverkiezingen. De kiesdeler wordt berekend door het totale aantal uitgebrachte stemmen te delen door het aantal te verdele zetels (art. P5 Kieswet). Hoe minder zetels er beschikbaar zijn, des te lager het getal onder de streep, des te hoger de uitkomst van de rekensom. Dit had ertoe kunnen leiden dat niet alleen het aantal raadsleden vermindert, maar ook het aantal raadsfracties. Het is goed denkbaar dat ook dit een rol heeft gespeeld bij het voorstel tot dualiseringscorrectie en het moet gezegd: het aantal gemeenteraden waarin het aantal fracties groter is dan in de (toch aanzienlijk grotere) Tweede Kamer is niet gering. Het is ontegenzeggelijk dat coalitievorming en het vasthouden van enige mate van coalitiestabiliteit hierdoor worden bemoeilijkt.

Stabiliteit van het gemeentebestuur is een legitieme zorg. Er moet echter wel voor gewaakt worden dat langs deze weg de rol van de raad niet al te zeer versmald wordt tot zijn betekenis voor het in stand houden van coalitieverhoudingen. Hoezeer raad en college ook op elkaar betrokken (moeten) zijn, het blijven twee verschillende organen met een verschillende bestaansgrond. Een volksvertegenwoordiging als de raad is geen collegiaal orgaan. Zij hoeft niet met één mond te spreken en de discussies in dit gremium zouden ook baat kunnen hebben bij zo veel mogelijk 'input' vanuit verschillende invalshoeken. Het probleem van coalitiestabiliteit kan inderdaad worden benaderd vanuit een (te) grote diversiteit binnen de raad; het kan echter ook worden geplaatst in de sleutel van een (te) grote krampachtigheid in het vasthouden aan coalitieakkoorden. Vanuit dat laatste perspectief is verkleining van het aantal raadsleden niet noodzakelijk.

### **Geldelijke voorzieningen**

Een andere manier waarop in het Haagse lijkt te worden verondersteld dat het bij gemeenteraden 'allemaal wel wat minder kan', is gelegen in voorstellen die de salariëring en het wachtgeld van raadsleden raken. Met zijn voornemen de mogelijkheid van wachtgeld voor gemeenteraadsleden af te schaffen, heeft

de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties alvast een duidelijke greep in de raadsportemonnee gedaan.<sup>11</sup> Tweede Kamerlid Heijnen roert zich eveneens op dit front. Hij maakte een wetsvoorstel aanhangig waarin het gemeenteraden toegestaan wordt met een tweederdemeerderheid te besluiten een raadslid te korten in zijn raadsvergoeding als hij te vaak afwezig is bij een raadsvergadering. Volgens dit wetsvoorstel – dat schuilgaat onder de welluidende naam ‘wetsvoorstel aanpak spookvertegenwoordigers’ – kan deze korting oplopen tot 100 procent.

### Achtergrond

Alvorens op deze voorstellen in te gaan, moet iets gezegd worden over de geschiedenis van de raadsvergoeding. Vanaf de introductie van de Gemeentewet in 1851 tot in elk geval 1976 is er steeds een zekere ambivalentie geweest ten aanzien van de wenselijkheid van vergoedingen van het raadswerk. In een eerste ontwerp-Gemeentewet die Thorbecke ter consultatie aan de Staten van de provincies stuurde, kwam deze mogelijkheid van raadsvergoedingen niet voor. Raadswerk was een nevenfunctie en het in deeltijd dienen van het algemeen belang hoefde niet voor bijzondere beloning in aanmerking te komen. Met name de Staten van Groningen gaven Thorbecke op dit punt stevig weerwoord: ‘Het moge tot de schoonklinkende theorieën van den tijd behoren: arbeid, moeite en tijd in verschillende betrekkingen alléén eershalve veil te hebben voor het algemeen belang, niet alle theorieën worden door de praktijk als geldig erkend.’<sup>12</sup>

Thorbecke ging overstag, maar in de Gemeentewet van 1851 bleef niettemin iets van de aarzeling van haar geestelijk vader overeind. De regeling van het presentiegeld (want daarom ging het uiteindelijk) in artikel 58 werd facultatief en stond bovendien onder provinciaal toezicht. Het facultatieve schulde in het gegeven dat de raad zelf kon bepalen of er überhaupt presentiegeld zou worden gegeven. Het toezicht werd vormgegeven doordat Gedeputeerde Staten de hoogte van het eventuele presentiegeld zouden vaststellen (nadat zij de raad hadden gehoord). In de tweede helft van de negentiende eeuw werd presentiegeld gemeengoed. De verdeling van het presentiegeld over de raadsleden kon soms niettemin tot akelige conflicten leiden. In verschillende gemeenten werden in het reglement van orde bepalingen opgenomen die presentiegeld weigerden voor raadsleden die te laat verschenen (meer dan een halfuur was in sommige gemeenten genoeg). Er waren zelfs gemeenten waar raadsleden hun aanspraak op alle presentiegelden van het lopende jaar zouden verliezen als zij meer dan twee keer achtereenvolgens zonder kennisgeving en zonder goede reden verzuimden een raadsvergadering bij te wonen. Hoewel sommige van dergelijke bepalingen onrechtmatig werden geacht, kon de verdeling van het presentiegeld tot veel onrust leiden.<sup>13</sup>



De Gemeentewetsherziening van 1931 liet het facultatieve karakter en het toezicht uit artikel 58 Gemeentewet-1851 ongemoeid. Wel werd in het nieuwe artikel 64 Gemeentewet-1931 de term ‘presentiegeld’ verlaten en gesproken van een ‘vergoeding’ voor het bijwonen van vergaderingen. Deze verandering werd geacht weer te geven dat hiermee een hoger bedrag gepaard zou gaan. Dit was ingegeven door de uitbreidingen van het kiesrecht aan het eind van de negentiende en begin van de twintigste eeuw die ervoor zorgden dat niet louter goed bemiddelden zitting hadden in gemeenteraden. Voor minderbedeelde raadsleden werd het noodzakelijk geacht de vanwege het raadswerk gederfde inkomsten te vergoeden.<sup>14</sup> Het in de loop van de decennia steeds verder uitgebouwde commissiestelsel zorgde bovendien voor een verduidelijking van de wettekst in die zin dat ook voor commissievergaderingen een vergoeding kon worden gegeven (wederom voor zover de raad dat bepaalde).

Een echte verandering op dit punt kwam tot stand in 1976 met de introductie van de artikelen 64f en volgende. De raadsvergoeding werd van zijn facultatieve karakter ontdaan en werd bovendien niet langer vormgegeven als een tegenprestatie voor bijgewoonde vergaderingen.<sup>15</sup> Het toezichtselement bleef in zoverre gehandhaafd dat de raad weliswaar de hoogte van de vergoeding zou bepalen, maar dat slechts zou kunnen binnen door de regering in een algemene maatregel van bestuur (thans het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden) gegeven grenzen. Deze wijziging introduceerde het systeem dat wij op hoofdlijnen nog steeds kennen. Eén hoofdreden voor de introductie van dit systeem lag in de erkenning van het gegeven dat raadswerk in de loop van de decennia aanzienlijk was geprofessionaliseerd en bovendien een aanzienlijk groter beslag op de tijd van raadsleden was gaan leggen. Het raadswerk was nog steeds een nevenfunctie, maar wel een tamelijk omvangrijke. Daarnaast kan worden gewezen op de erkenning van het feit dat raadswerk uit veel meer bestaat dan het bijwonen van vergaderingen en dat het arbeidsethos van een raadslid niet uitsluitend kan worden afgelezen van een presentielijst.<sup>16</sup>

### De afschaffing van het wachtgeld

Of raadsleden wachtgeld ontvangen, hangt af van hun gemeente. Net als de raadsvergoeding in haar vroege jaren is het wachtgeld facultatief. Dit betekent dat argumenten die thans spelen rondom de afschaffing van het wachtgeld al eerder speelden rondom de vergoeding van raadsleden *an sich*. Het belangrijkste argument voor afschaffing lijkt te zijn dat het raadslidmaatschap een nevenfunctie is en dat raadsleden bij beëindiging ervan nog steeds over hun hoofdbron van inkomsten beschikken. Uiteraard is raadslidmaatschap een nevenfunctie en ligt in de ratio van de wettelijke regeling besloten dat het raadslid zijn of haar dagen niet uitsluitend vult met raadswerk. Dat gezegd hebbend, gaat het – wederom – om een omvangrijke nevenfunctie (schattingen lopen uiteen van 15 tot 20 uur per week) die velen er – waar dat kan – toe zal bewegen

wat minder te werken in hun hoofdbetrekking.<sup>17</sup> Zeker in het huidige economische klimaat zal het niet altijd gemakkelijk zijn om (weer) een voltijdsbetrekking af te dwingen, nadat een raadslid gedurende een aantal jaren ten behoeve van het raadswerk in deeltijd heeft gewerkt.

Volgens Derksen komt iemand die jarenlang 15 tot 20 uur van zijn tijd aan raadswerk heeft besteed over het algemeen eerder met een achterstand dan een voorsprong terug op de arbeidsmarkt. Het is inderdaad goed mogelijk dat zij in die tijd in hun 'hoofdbetrekking' weinig tot geen carrière zullen hebben gemaakt. Dit rechtvaardigt volgens hem dat gewezen raadsleden de tijd krijgen hun reguliere werk weer op te pakken, alvorens te worden geconfronteerd met een groot verlies van inkomen.<sup>18</sup> Bovendien geldt dat raadsleden in gemeenten waar geen wachtgeld wordt uitgekeerd (als het aan Plasterk ligt, is dat dus binnenkort het geval in alle gemeenten) waarschijnlijk al in de laatste maanden van hun raadslidmaatschap op zoek moeten naar een andere (neven)betrekking. Als die betrekking wordt gezocht in de eigen gemeente, kan dat tegengestelde belangen opleveren: een raadslid dat in één of meer sollicitaties verwickeld is, kan zich onder onwenselijke druk gesteld voelen bij besluitvorming die mogelijke toekomstige werkgevers raakt. Wachtgeld voorkomt dat in die zin dat de (her)oriëntatie op de arbeidsmarkt pas na het vervulde raadslidmaatschap hoeft te beginnen.

Het is de vraag of aan deze bezwaren niet enigszins tegemoet zou kunnen worden gekomen door het wachtgeld op eenzelfde mate facultatief te houden als de raadsvergoeding dat in het tijdvak 1851-1976 was. Dat wil zeggen dat de raad van een gemeente zelf kan blijven bepalen of er een wachtgeldvoorziening moet worden getroffen, maar dat zij daarbij wel onder toezicht staat van Gedeputeerde Staten. Voor gemeenten die in financieel zwaar weer verkeren, kunnen Gedeputeerde Staten de toekenning van het wachtgeld tegenhouden (eventueel met een beroep op artikel 203 Gemeentewet, indien van toepassing). Financieel gezonde gemeenten kunnen echter met een beroep op hun eigen autonomie – en binnen door Gedeputeerde Staten bewaakte grenzen van het redelijke – zelf besluiten of zij het vervullen van het raadslidmaatschap aantrekkelijker willen maken voor diegenen die twijfelen of dat hun financiële toekomst zou kunnen schaden.

### Spookvertegenwoordigers

Gelet op het argument dat raadsleden (wacht)geld verdienen vanwege de professionalisering van hun ambt, zou het voor de hand liggen voorstander te zijn van optreden tegen raadsleden die zich niet professioneel opstellen. Hoewel de overgrote meerderheid van de raadsleden ongetwijfeld met hart en ziel de schouders onder het gemeentebestuur zet, komt het inderdaad zo nu en dan voor dat een individueel raadslid wel zijn raadsvergoeding opstrijkt, maar daarvoor geen zichtbare tegenprestatie levert.<sup>19</sup>





Hoewel het voorstel uitgaat van een sympathieke interne logica ('wie niet werkt, hoort niet te worden betaald'), is ook hier op grond van de parlementaire geschiedenis het nodige af te dingen op de uitwerking. Feitelijk wordt met dit voorstel teruggegrepen op een vorm van presentiegeld. Immers, de enige maatstaf die wordt gehanteerd voor het al dan niet korten van een raadsvergoeding is gelegen in de aanwezigheid bij raadsvergaderingen. Het punt is nu juist dat de herziening van het vergoedingstelsel in 1976 uitging van de gedachte dat niet al het raadswerk plaatsvindt in de raadsvergaderingen. Een raadslid dat besluit zijn mandaat te vullen met externe contacten en het vergaderen in de raad vooral aan zijn fractiegenoten overlaat, hoeft niet per definitie een mindere prestatie te leveren.

Nu komt het voorstel daaraan enigszins tegemoet door de vraag of er goede redenen zijn voor de afwezigheid door de raad te laten beoordelen. Ook dat is in principe sympathiek, maar weinig doordacht. Het is goed dat de raad hierdoor rekening kan houden met omstandigheden als hiervoor omschreven, maar ook met ziekte of andere persoonlijke omstandigheden. Niettemin, door het oordeel over de gegrondheid van de redenen van afwezigheid in handen van de raad te leggen, kan dit gemakkelijk onderdeel worden van een politieke discussie. Er is een risico dat de toepassing van deze regeling zou kunnen leiden tot dezelfde onaangename taferelen die onder het stelsel van 1851 leidden tot meerdere rechtszaken. Ook al voorziet het voorstel in een mechanisme dat de raad alleen met een meerderheid van twee derden kan besluiten tot het verminderen van iemands raadsvergoeding, de vraag blijft: is het wel zo verstandig de gemeenteraad de bevoegdheid te geven een greep te doen in de portemonnee van één van zijn leden? Burgemeester en wethouders zijn verplicht verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad. Individuele raadsleden zijn hiertoe niet verplicht. Hooguit leggen zij publieke verantwoording af aan de kiesgerechtigde bevolking. Om dat te vergemakkelijken, zou de gemeenteraad altijd in verordening kunnen vastleggen dat de presentie van raadsleden over de afgelopen periode in de aanloop naar verkiezingen openbaar wordt gemaakt. Zodoende kan dit onderwerp worden van het publieke debat en kunnen kiezers zelf bepalen of ze hun vertegenwoordiger daarop willen afrekenen.<sup>20</sup>

### *Quod licet Iovi non licet bovi?*

Wat misschien nog wel het meest verbaast bij de hier besproken initiatieven vanuit de Tweede Kamer, is dat ze niet getuigen van buitengewoon veel introspectie. Bij gemeenteraden kan het kennelijk allemaal wel wat minder, maar hoe zit dat eigenlijk met de Tweede Kamer zelf?<sup>21</sup> Het is op zijn zachtst opmerkelijk dat het voorstel tot vermindering van het aantal raadsleden kwam uit de boezem van een fractie die eigenhandig de vermindering van het aantal Tweede (en Eerste) Kamerleden de nek heeft omgedraaid. Het was namelijk de toetreding van de PvdA tot het kabinet-Rutte II die ervoor zorgde dat het door



Rutte I ingediende grondwetsherzieningsvoorstel voor een reductie van nationale parlementariërs tot twee derden van het huidige aantal, werd ingetrokken.<sup>22</sup>

Ook het tegengaan van spookvertegenwoordigers lijkt op nationaal niveau geen prioriteit te hebben. Anders zou het toch mogen worden verwacht dat er inmiddels een voorstel aanhangig zou zijn gemaakt om artikel 63 Grondwet te herzien. Het is niet duidelijk welke argumenten Kamerleden hiervan weerhouden, maar het strekt mijns inziens tot aanbeveling deze argumenten in herinnering te roepen als hen gevraagd wordt naar een oordeel over het hier behandelde voorstel tot tegengaan van spookvertegenwoordigers op gemeentelijk niveau.

#### NOTEN

- 1 Gegevens ontleend aan de wetstechnische informatie die kan worden geraadpleegd via [www.wetten.nl](http://www.wetten.nl).
- 2 Gegevens wederom ontleend aan de wetstechnische informatie die per wet kan worden geraadpleegd via [www.wetten.nl](http://www.wetten.nl). Het hoge aantal wijzigingsvoorstellen ten aanzien van de genoemde wetten lijkt het aantal wijzigingsvoorstellen ten aanzien van de Gemeentewet te overstijgen. Bedacht moet echter worden dat de genoemde wetten gemiddeld twee tot drie keer omvangrijker zijn dan de Gemeentewet. Er valt in deze wetten dus meer te wijzigen.
- 3 TK/EK 33082.
- 4 TK 32023.
- 5 TK 33073





- 6 TK 29535. Hier doet zich de (helaas niet zeldzame) omstandigheid voor dat de initiatiefnemer de Tweede Kamer reeds lang geleden vaarwel heeft gezegd. Het is gebruikelijk dat de fractie van waaruit de initiatiefnemer opereerde ten tijde van het indienen van het voorstel een nieuw Kamerlid naar voren schuift om de verdediging van het voorstel op zich te nemen. In casu heeft de GroenLinks-fractie dat nagelaten. Zie over deze problematiek verder J.L.W. Broeksteeg (2011), 'Over "vergeten" initiatiefvoorstellen', in: NJB 28 oktober 2011, 37, p. 2503-2506.
- 7 TK 33587.
- 8 Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Samsom 2000, losbladige bijlage.
- 9 Zie hierover verder W. van der Woude (2011), *Financiële controle in het gemeenterecht. Een juridisch onderzoek naar de dualisering van de financiële functie*, Deventer: Kluwer, hoofdstuk 2.
- 10 EK 33084 C, p. 3.
- 11 Hoewel de berichtgeving hieromtrent niet buitengewoon specifiek is, gaat het waarschijnlijk om een wijziging van artikel 9 van het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden (Besluit van 22 maart 1994, I. 1994, 244). In diverse media-uitingen wordt aangegeven dat deze wijziging zou ingaan per 1 juli 2013. Op het moment van ter perse gaan van deze bundel was het voorstel van de minister echter nog niet in behandeling bij de Raad van State.
- 12 Zie Oppenheim/Van der Pot (1928), *Het Nederlandsch gemeenterecht – deel I*, Haarlem: De erven F. Bohn, 5<sup>e</sup> druk, p. 306 e.v.
- 13 Zie bijvoorbeeld Vos (1894), *Van Emden's rechtspraak op de Gemeentewet saamgevat en aangevuld benevens het eerste supplement tot October 1894*, 's-Gravenhage: Gebr. Belinfante, p. 103 e.v. of Mijs (1910), I, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, p. 78.
- 14 Zie bijvoorbeeld Van Loenen (1934), *De Gemeentewet en haar toepassing – deel I*, Alphen aan den Rijn: Samsom, 2<sup>e</sup> druk, p. 167 e.v. Een dergelijke wijziging werd eerder al gepropageerd in Bool (1930), *De Gemeentewet*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, p. 188 e.v.
- 15 Wet van 6 mei 1976, Stb. 1976, 312.
- 16 TK 13238 nr. 3.
- 17 Zie bijvoorbeeld Initiatiefgroep 'Burgers en gekozen burgers', Raadsleden en werkdruk (brochure nr. 2), p. 29.
- 18 Zie W. Derksen (2013), 'Wachtgeld is een groot goed', Trouw 6 juni 2013 (raadpleegbaar via [www.trouw.nl](http://www.trouw.nl)).
- 19 Heijnen noemt in de Memorie van Toelichting bij zijn voorstel een handvol voorbeelden. Zie TK 33073 nr. 3, p. 2.
- 20 Een soortgelijk systeem is onlangs geïntroduceerd in de Wet financiering politieke partijen (Wet van 7 maart 2013, Stb. 2013, 93), waarin de donaties boven € 4.500 die aan politieke partijen zijn gedaan uiterlijk op de zevende dag voor de verkiezingen openbaar worden gemaakt (artikel 29).
- 21 In die zin is het voorstel-Van Raak om politieke ambtsdragers onder het regime van de reguliere sociale zekerheid te plaatsen (een voorstel dat op gemeentelijk niveau vooral wethouders en burgemeesters raakt) consequenter. Dit voorstel raakt politieke ambtsdragers op alle niveaus.
- 22 TK 33345 nr. 5.