

## Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

**Directie Arbeidszaken  
Publieke Sector**  
Cluster Politieke Ambtsdragers

Schedeldoekshaven 200  
2511 EZ Den Haag  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

**Contactpersoon**  
S.F.M. (Suzanne) Beurskens  
T 070 426 6031  
[suzanne.beurskens@minbzk.nl](mailto:suzanne.beurskens@minbzk.nl)

**Kenmerk**  
2011-2000399691

Datum 21 september 2011  
Betreft Brief Tweede Kamer spookleden (motie Heijnen)

In oktober 2009 heeft uw Kamer bij de behandeling van het wetsvoorstel Invoering van een beloningsstructuur voor politieke ambtsdragers de motie Heijnen c.s. met algemene stemmen aanvaard (TK 30 693, nr. 21). Hierin overweegt de Kamer dat er raads- en statenleden zijn die in de praktijk niet meer hun rol van volksvertegenwoordiger vervullen en dat het mogelijk is raads- en statenleden die nooit bij raads- en statenvergaderingen aanwezig zijn tot maximaal 20% te korten op de vergoeding voor hun werkzaamheden. De motie verzoekt de regering het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden zodanig aan te passen dat gemeenteraden en provinciale staten de mogelijkheid geboden wordt 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. De motie verzoekt de regering tevens een regeling te ontwikkelen waardoor ook voor Kamerleden de mogelijkheid geopend wordt in een dergelijke situatie de schadeloosstelling op te schorten. Mijn ambtsvoorganger heeft bij de bespreking van de motie aangegeven tegen de richting van de motie geen bezwaar te hebben, maar heeft wel een voorbehoud gemaakt met betrekking tot de uitvoerbaarheid van de motie.

Evenals mijn ambtsvoorganger herken ik me 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.

In mijn reactie op de motie plaats ik de door Uw Kamer bepleite aanpak van de zogenaamde 'spookleden' in de context van het rechtspositionele kader dat voor volksvertegenwoordigers geldt, de historische ontwikkeling daarvan en de argumenten die hebben geresulteerd in het huidige stelsel van financiële voorzieningen. Ik ga er, net als de motie, voorts van uit dat er geen reden is om onderscheid te maken tussen de volksvertegenwoordigende organen op centraal en decentraal niveau. Dat betekent overigens dat voor het nemen van wettelijke maatregelen een tweederde meerderheid in beide Kamers nodig is.

De motie bepleit een aanpak via de vergoedingen van volksvertegenwoordigers. Deze geldelijke voorzieningen dienen er toe de volksvertegenwoordigers te beschermen tegen de nadelige effecten die voortvloeien uit het uitoefenen van de functie. In Nederland is voor wat betreft raadsleden met de herziening van de Gemeentewet in 1976 afscheid genomen van het systeem van presentiegelden. Voor provinciale staten gebeurde dit met de totstandkoming van de Provinciewet in 1962 en de aanpassing daarvan in 1979. Er is destijds bewust gekozen voor een systeem met een vaste vergoeding, los van het aantal bijgewoonde vergaderingen. Leden van de Tweede Kamer kregen altijd al een vaste vergoeding. Een voorstel om voor de Tweede Kamer, naast de vaste vergoeding, een vorm van presentiegeld in te voeren, ingediend bij de grondwetsherziening van 1917, werd verworpen.

**Datum**  
21 september 2011  
**Kenmerk**  
2011-2000399691

In dit verband is het nuttig om argumenten die in het verleden een rol speelden bij de keuze voor het huidige vergoedingensysteem in herinnering te roepen om te kunnen vaststellen of deze argumenten op dit moment nog altijd gelden. Ik heb hierbij met name gekeken naar de voorstellen van de regering en de overwegingen van het parlement betreffende de presentiegelden voor de Tweede Kamer in 1916-1917 en de wijziging van het vergoedingensysteem voor raadsleden in 1976 en statenleden in 1962/1979.

Bij een op aanwezigheid gebaseerde vergoeding is de reden voor afwezigheid niet van belang. Het werd in de discussies over het invoeren van presentiegeld voor de Tweede Kamer ook in strijd met de waardigheid en onafhankelijkheid van de volksvertegenwoordigers geacht om iemand aan te wijzen die de reden voor afwezigheid moet beoordelen, nog los van de vraag wie de aangewezen persoon zou kunnen zijn om deze taak op zich te nemen. De volksvertegenwoordiger krijgt in dit systeem dus slechts het presentiegeld voor de betreffende vergadering, indien hij of zij aanwezig is. Een systeem van presentiegeld zou dus iedere volksvertegenwoordiger raken, ook die leden ten aanzien van wie geen enkele twijfel bestaat dat ze goed functioneren. In dit verband kwam naar voren dat de functie van volksvertegenwoordiger méér inhoudt dan aanwezig zijn bij vergaderingen. Men zag daarbij in dat niet alle volksvertegenwoordigers van ieder onderwerp evenveel verstand hebben en aan iedere vergadering een even nuttige bijdrage kunnen leveren. Volksvertegenwoordigers werden geacht hun tijd in te richten zoals dit, naar hun mening, het meest in het belang van het land dan wel de gemeente of provincie is. De beoordeling van het functioneren van een volksvertegenwoordiger werd daarom uiteindelijk voorbehouden aan de kiezer.

In de betreffende discussies werd tevens het *effect* van presentiegeld in twijfel getrokken. Het tekenen van een presentielijst betekent immers niet dat een lid ook tijdens de gehele vergadering van het vertegenwoordigend orgaan waarvan hij deel uitmaakt, aanwezig is en participeert. Men constateerde in uw Kamer destijds bijvoorbeeld dat in verband met het quorum voor plenaire vergaderingen, leden de presentielijst tekenden zonder vervolgens de (gehele) vergadering bij te wonen.

Voor raads- en statenleden werd het wel mogelijk om een gedeelte van de vergoeding afhankelijk te maken van aanwezigheid bij vergaderingen. Hierbij werd een percentage van maximaal 20% vastgesteld, omdat bij een dergelijk beperkt gedeelte van de vergoeding, het gekozen systeem niet fundamenteel zou worden aangetast. Overigens is mijn indruk dat van deze mogelijkheid door gemeenten en provincies maar in zeer beperkte mate gebruik wordt gemaakt. Dat houdt mogelijk verband met het feit dat een dergelijk systeem aanzienlijke administratieve lasten met zich mee brengt.

Ten opzichte van het ingewikkeld geachte systeem van presentiegelden, werd het systeem van een vaste vergoeding geroemd omdat het eenvoudig van opzet is en gemakkelijk is uit te voeren.

**Datum**  
21 september 2011  
**Kenmerk**  
2011-2000399691

De in het verleden genoemde bedenkingen tegen een vergoedingensysteem dat geheel gebaseerd is op presentiegeld, gaan in mijn ogen nog steeds op. Het komt mij voor dat dezelfde overwegingen een rol spelen in de beoordeling van de in de motie bepleite aanpak van 'spookleden'. Immers, ook daarbij speelt de overweging dat de functie van volksvertegenwoordiger méér inhoudt dan alleen vergaderen. Ook met betrekking tot 'spookleden' is het lastig te bepalen wanneer sprake is van een gegronde reden voor afwezigheid en welke persoon of welk orgaan dat objectief zou kunnen beoordelen. Verder kan 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.

Wanneer ik van een iets grotere afstand naar de motie kijk, constateer ik dat het probleem niet zozeer is dat volksvertegenwoordigers die niet op komen dagen maar wel hun vergoeding ontvangen, maar het feit dát bepaalde volksvertegenwoordigers gedurende langere tijd niet op komen dagen en kennelijk hun taken als volksvertegenwoordiger verwaarlozen. Ze functioneren niet naar behoren, zijn in veel gevallen uit hun fractie gezet maar blijven hun zetel in het volksvertegenwoordigende orgaan 'bezet houden'. Het is het disfunctioneren dat de motie aan wil pakken, 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. Het resultaat dat u voor ogen heeft is een situatie waarin alleen goed functionerende volksvertegenwoordigers lid zijn van de betreffende organen.

Met het voorgaande heb ik duidelijk willen maken dat de financiële vergoedingen - zowel ad hoc als bij het structureel invoeren van presentiegelden - niet geschikt zijn om als middel tegen het fenomeen 'spookleden' in te zetten. Mocht uw Kamer van mening zijn dat er desalniettemin maatregelen nodig zijn tegen 'spookleden', dan moeten deze mijns inziens niet in rechtspositioneel verband worden gezocht. Eerder zou er dan gedacht moeten worden aan het creëren van de mogelijkheid om het gehele functioneren van een volksvertegenwoordiger tussentijds te evalueren. Alleen zo wordt het probleem in de kern aangepakt en kan uiteindelijk bewerkstelligd worden dat alleen actieve en goed functionerende volksvertegenwoordigers lid zijn van het betreffende orgaan. Deze benaderingswijze roept echter direct veel principiële vragen op, zoals wie deze evaluatie uit zou moeten voeren en welke consequenties er aan kunnen worden verbonden.

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. Hoewel de omvang van het vraagstuk nooit op zichzelf een argument kan zijn om wel of niets te doen, geef ik voor de volledigheid toch een - zij het beperkt - beeld. Deze omvang laat zich in cijfers uitdrukken op basis van een peiling van de Vereniging van Griffiers in 2007. Hieruit bleek dat op dat moment ongeveer 0,2 tot 0,6% (absoluut: 17 tot 58 leden) van het totaal aantal raads- en statenleden ( $\pm$  9.000) aan te merken was als spooklid. Met betrekking tot de Eerste en Tweede Kamer zijn geen cijfers beschikbaar.

Ik concludeer dat er terecht gezocht wordt naar een oplossing voor een ongewenst fenomeen, maar ben van mening dat deze oplossing niet in de rechtspositionele hoek moet worden gezocht. Ik geef uw Kamer het voorgaande in overweging.

**Datum**  
21 september 2011  
**Kenmerk**  
2011-2000399691

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

J.P.H. Donner