

Van: Info | Adviescollege RPA <info@adviescollege-rpa.nl>

Verzonden: dinsdag 10 februari 2026 16:48

Aan: Info | Adviescollege RPA <info@adviescollege-rpa.nl>; EK-postbus <postbus@eerstekamer.nl>;

CC: 5.1.2.e 5.1.2.e 5.1.2.e 5.1.2.e @caop.nl>

Onderwerp: ARPA - Brief aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, advies 'een gewaardeerd ambt'

Geachte geadresseerde,

Namens de voorzitter van het Adviescollege Rechtspositie Politieke Ambtsdragers stuur ik u hierbij het inmiddels vastgestelde, en inmiddels aan de minister van BZK aangeboden advies van het college getiteld 'Een gewaardeerd ambt'. Tevens treft u het persbericht en de achtergrondbundel aan.

De drie betreffende documenten zijn vanaf dinsdag 10 februari 17:00 uur ook zichtbaar op de website van het college, www.adviescollege-rpa.nl.

Ik verwijs u vriendelijk naar de bijlagen.

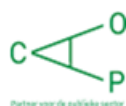
Met vriendelijke groet,
namens het Adviescollege,

Jan de Jong

Mr J.P.de Jong
Secretaris Adviescollege

5.1.2.e 5.1.2.e 5.1.2.e 5.1.2.e
5.1.2.e @caop.nl

Ik werk op maandagen, dinsdagen en woensdagen



Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers
Lange Voorhout 13, 2514 EA Den Haag
Postbus 556, 2501 CN Den Haag



Als dit bericht niet voor je bestemd is, wil je dit dan aan de afzender melden?

Advies herijking arbeidsvoorwaarden politieke ambtsdragers

*'Een gewaardeerd
ambt'*

DOC.ID: 187521

Advies herijking arbeidsvoorwaarden politieke ambtsdragers

Auteur
Mr. J.P. de Jong

CAOP Den Haag

10 februari 2026

Het Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers (Arpa, www.adviescollege-rpa.nl) is een onafhankelijk college dat advies geeft over de rechtspositie en de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers. Het college adviseert het kabinet en desgevraagd ook de Eerste en Tweede Kamer. De collegeleden zijn deskundigen op het gebied van openbaar bestuur, rechtspositie, arbeidsrecht en beloningsverhoudingen. Het secretariaat voor het college is ondergebracht bij het CAOP in Den Haag; www.caop.nl

Inhoud

Samenvatting	7
Niet alleen geld	7
Structurele ontwikkelingen in de bestuurlijke context	8
Drie richtingen voor veranderingen in de arbeidsvoorwaarden	8
Toekomstig onderzoek	11
Tot slot	11
Hoofdstuk 1	12
Inleiding en werkwijze	12
Afwegingskader	12
Beoordelingscriteria specifiek voor de (financiële) rechtspositie	13
Geen ad hoc aanpassingen meer	13
Specifieke kenmerken van de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers	13
Ambtsdragers zijn geen werknemers	14
Werkwijze	14
Herijking stapsgewijs	14
Onderzoek	14
Afstemming met belanghebbenden	15
Structureel bijhouden van gegevens in de toekomst	15
Leeswijzer	15
Hoofdstuk 2	16
Relevante ontwikkelingen in de bestuurlijke context	16
Ontwikkelingen in de afgelopen 10-15 jaar	16
Schets	16
Algemeen beeld	16
Decentralisaties	17
Taakoverdracht en (vaak) bezuiniging in één	17
Slagkracht	17
De landelijke bestuurslaag	18
De gemeentelijke bestuurslaag	18
Inwonertal als criterium voor taakzwaarte?	19
De provinciale bestuurslaag	19
De waterschappen	20
Nadruk op decentrale ambten	20

<i>Kwantificering werklast publieke domein</i>	21
<i>Werklastontwikkeling specifiek bij de gemeenten</i>	21
<i>Kamerbrief 'Waardevol ambt'</i>	22
Conclusie	22
Hoofdstuk 3	23
Wenselijk geachte veranderingen in de huidige arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers	23
Politiek bestuur in Nederland	23
<i>Werving en behoud</i>	23
<i>Tamelijk eenzijdig profiel</i>	23
<i>Toegenomen complexiteit: niet alleen bestuurlijk maar ook persoonlijk</i>	24
<i>Arbeidsomstandigheden onder druk door meer agressie</i>	24
Doorwerking naar de beloning	24
<i>Gedifferentieerd beeld binnen de bestuurslage</i>	25
Kamerbrief	25
Richtingen voor veranderingen in de arbeidsvoorwaarden	26
<i>Overgangsrecht</i>	26
Hoofdstuk 4	27
Aanbevelingen voor de primaire beloningen en de onderlinge beloningsverhoudingen	27
Functiewaardering	27
<i>Functiewaardering voor politieke ambtsdragers geen geschikt instrument</i>	27
<i>Wat dan wel?</i>	27
Verhoudingen beloningen politieke ambtsdragers ten opzichte van modale beloningen	28
Beloningsverhoudingen historisch gegroeid	29
Een beloningsgebouw voor politieke ambtsdragers	30
<i>Richtingen voor aanpassingen in de primaire beloningen</i>	30
Cao-rijksambtenaren meest 'nabij' als referentie	34
<i>Beloning van topambtenaren structureel (iets) hoger dan van de minister</i>	35
<i>Opheffen verschil in hoogte bezoldiging</i>	35
Voorstel voor aanpassing beloningen	36
Hoofdstuk 5	39
Aanbevelingen voor opleiding en postactieve arbeidsvoorwaarden	39
Opleiding en ontwikkeling	39

Controversieel karakter Appa-regeling	40
Aanbevelingen postactieve maatregelen	40
<i>Re-integratie na ontslag</i>	40
<i>Start sollicitatieplicht</i>	41
<i>Transitievergoeding</i>	41
<i>Pre-Appa fase</i>	42
<i>Anticumulatie vanaf 100%</i>	42
<i>Pensioen en arbeidsongeschiktheid</i>	42
<i>Politiek verlof</i>	42
Hoofdstuk 6	44
Overige voorstellen	44
Indexatie	44
Verlofregelingen (werk-privébalans)	44
Beloning burgerleden of commissieleden	45
Individueel Keuzebudget (IKB)	45
Onkostenvergoedingen	45
Kinderopvang	46
Samenloop vergoeding volksvertegenwoordiger met een uitkering	46
Dienstauto	46
Het woonplaatsvereiste	47
Kosten van rechtsbijstand bij integriteitsbeschuldigingen	48
Bijlage 1	53
Samenvattend overzicht voorgestelde maatregelen	53
Bijlage 2	55
De Appa-uitkeringen (Algemene pensioen- en uitkeringswet politieke ambtsdragers)	55



Advies

DOCID: 187521

Samenvatting

'Een gewaardeerd ambt'

Het Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers (het college) geeft sinds mei 2022 advies over de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers in Nederland. In september 2024 publiceerde het college *Beloning bezien*, een voorstel om elke vijf jaar in de vorm van een herijking een onafhankelijk advies uit te brengen over wenselijke aanpassingen in deze arbeidsvoorwaarden. In december 2024 keurde het kabinet dat voorstel goed.

Het voorliggende advies, *Een gewaardeerd ambt*, volgt de aanpak zoals bepleit in *Beloning bezien* en is zo de eerste in een reeks van vijfjaarlijkse herijkingen van de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers.

Het politieke ambt is een van de fundamenteën van onze democratie. Burgemeesters, wethouders, raadsleden, gedeputeerden, Kamerleden, ministers en vele anderen dragen de verantwoordelijkheid om besluiten te nemen die direct invloed hebben op het dagelijks leven van miljoenen burgers. Een goede, gewetensvolle uitoefening van het ambt is in het belang van iedereen. Passende arbeidsvoorwaarden kunnen daar in belangrijke mate toe bijdragen.

In dit eerste herijkingsadvies legt het college de basis voor een aanpassing van de arbeidsvoorwaarden aan de eisen van de tijd. Het advies is tot stand gekomen door uitgebreid literatuuronderzoek en door aanvullende gesprekken met experts en betrokkenen. Het (doorlopende en op de website van het Arpa te vinden) literatuuronderzoek betrof een analyse van relevante gegevens over de bestuurlijke context, en van ontwikkelingen in de arbeidswetgeving, de algemene loonontwikkeling en overige arbeidsvoorwaarden in relevante cao's (zowel in de publieke als in de private sector).

Niet alleen geld

Het huidige stelsel van arbeidsvoorwaarden is door de jaren heen tot stand gekomen door ad hoc ingrepen, compromissen en toevallige koppelingen. Mede daardoor sluit het niet meer goed aan bij de huidige bestuurlijke praktijk. Naast voorstellen over de beloning van politieke ambtsdragers, doet het college voorstellen die een meer diverse instroom van goede bestuurders moeten bevorderen en ervoor moeten zorgen dat het aanvaarden van politieke verantwoordelijkheid niet gepaard gaat met onevenredige persoonlijke risico's na een gedwongen vertrek; aan een politiek ambt kan abrupt een einde komen. Politieke ambtsdragers hebben anders dan werknemers geen ontslagbescherming, en herbenoeming in een politiek ambt is geen vanzelfsprekendheid. Omdat hun rechtspositie op vele andere gebieden vergelijkbaar is met die van werknemers, ligt het voor de hand om nieuwe, eigentijdse werknemersregelingen waar mogelijk naar politieke ambtsdragers door te vertalen.

De herijking geschiedt op basis van het volgende afwegingskader, dat berust op een breed gedragen Kameropvatting uit 2015.¹ Het bevat criteria waar de arbeidsvoorwaarden van ambtsdragers aan zouden moeten voldoen. De laatste twee criteria bleken het meest effect te hebben op de vraag of, en zo ja hoe, arbeidsvoorwaarden aanpassing behoeven.

¹ Zie: [*Rapport bijzondere ambten, een toegesneden rechtspositie* \(2015\)](#)

1. De rechtspositie helpt om geschikte kandidaten voor politieke ambten te werven en te behouden.
2. De rechtspositie draagt eraan bij dat politieke ambtsdragers een zuivere inschatting van het politiek vertrouwen kunnen maken.
3. De rechtspositie draagt bij aan een evenwichtige afspiegeling van de samenleving in vertegenwoordigende lichamen en bestuurlijke functies.
4. De rechtspositie bevordert een integere ambtsvervulling.
5. De rechtspositie biedt rechtszekerheid.
6. De besluitvorming over arbeidsvoorwaarden wordt zoveel mogelijk geobjectiveerd.
7. De rechtspositie wordt regelmatig geijkt aan de bestuurlijke context.
8. De rechtspositie volgt die van werknemers, tenzij dit door het bijzondere karakter van het ambt niet mogelijk is.

Structurele ontwikkelingen in de bestuurlijke context

Het advies is gebaseerd op een aantal ontwikkelingen die zich in de afgelopen vijftien jaar hebben voltrokken en die naar het oordeel van het college onvoldoende doorwerking hebben gekregen in de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers:

- Een overheersende indruk is dat de taakzwaarte van politieke ambtsdragers significant is toegenomen. Maatschappelijke vraagstukken worden steeds complexer en de verwachtingen van burgers nemen toe: de overheid moet krachtig, wendbaar, transparant, dienstbaar, rechtvaardig én snel maatwerk leveren.
- Grote decentralisaties hebben de werklast op het decentrale niveau aanzienlijk vergroot. De taken van de waterschappen zijn uitgebreid door de klimaatverandering. Regionale samenwerkingsverbanden en nieuwe bestuurlijke rollen (zoals bijvoorbeeld rond veiligheidsregio's en diverse gemeenschappelijke regelingen zoals bijvoorbeeld de omgevingsdiensten) verhogen de taakbelasting van de decentrale bestuurders. Daarnaast ervaren veel decentrale volksvertegenwoordigers de ontvangen vergoeding uit het ambt als onvoldoende compensatie voor gemiste inkomsten uit de hoofdfunctie.
- Het politieke ambt is in de volle breedte niet alleen inhoudelijk maar ook persoonlijk een zwaardere last geworden, vooral door toenemende druk vanuit de samenleving op bestuurders en volksvertegenwoordigers. Politieke ambtsdragers zijn meer zichtbaar en melden meer intimidatie, waardoor het afbreukrisico van de ambtsdragers toeneemt.

Drie richtingen voor veranderingen in de arbeidsvoorwaarden

Het college ziet drie richtingen voor verbetering in de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers.

1. De beloning van verschillende politieke ambtsdragers heeft in de afgelopen tien tot twintig jaar niet meebewogen met de bovengenoemde structurele ontwikkelingen. Het college adviseert een inhaalslag te maken.
2. Een additionele inhaalslag is daarnaast wenselijk omdat sommige verbeteringen in de arbeidsvoorwaarden voor werknemers, zoals uitruilmogelijkheden tussen tijd en geld en keuzemogelijkheden in arbeidsduur, niet zijn doorvertaald naar politieke ambtsdragers.
3. Tot slot beveelt het college een aantal kleine wijzigingen in de rechtspositie aan.

Ad. 1. Het college ziet aanleiding om bij sommige veranderingen in de arbeidsvoorwaarden lichte mate te differentiëren per bestuurslaag en bepleit een fasegewijze in te voeren nieuw beloningsgebouw voor politieke ambtsdragers. Daarin worden de jaarlijkse bezoldigings- en vergoedingsbedragen uitgedrukt als percentage van het hoogste (ministers)salaris. Dit ministersalaris ("100") staat in de Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen en bedraagt (exclusief vakantie-uitkering en eindejaarsuitkering) thans € 14.760,00 per maand (stand 2025).

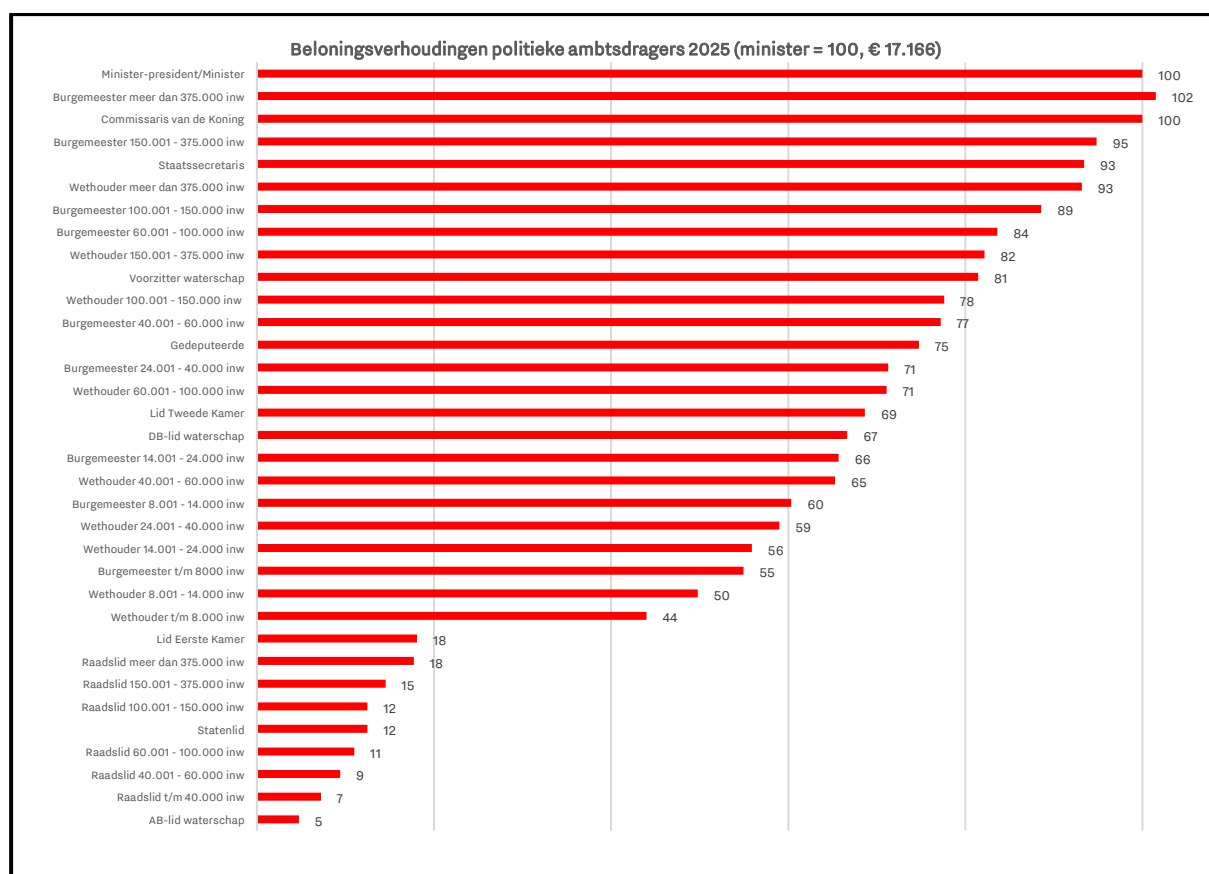
Het college bepleit in Hoofdstuk 4 (zie ook bijlage 1 voor een overzicht van alle voorgestelde maatregelen) om in drie opeenvolgende jaren onderstaande verhogingen elk jaar opnieuw als volgt door te voeren:

- 5% verhoging voor bewindspersonen (met als gewenst neveneffect dat het ministersalaris zo weer uitstijgt boven het hoogste salaris van de onder hen dienende ambtenaren);
- 4% voor de leden van de Eerste en Tweede Kamer;
- 6% voor burgemeesters, wethouders en raadsleden van middelgrote en grote gemeenten, 5% voor gedeputeerden en DB-leden van waterschappen en 3,3% voor AB-leden, statenleden en raadsleden van kleine gemeenten.

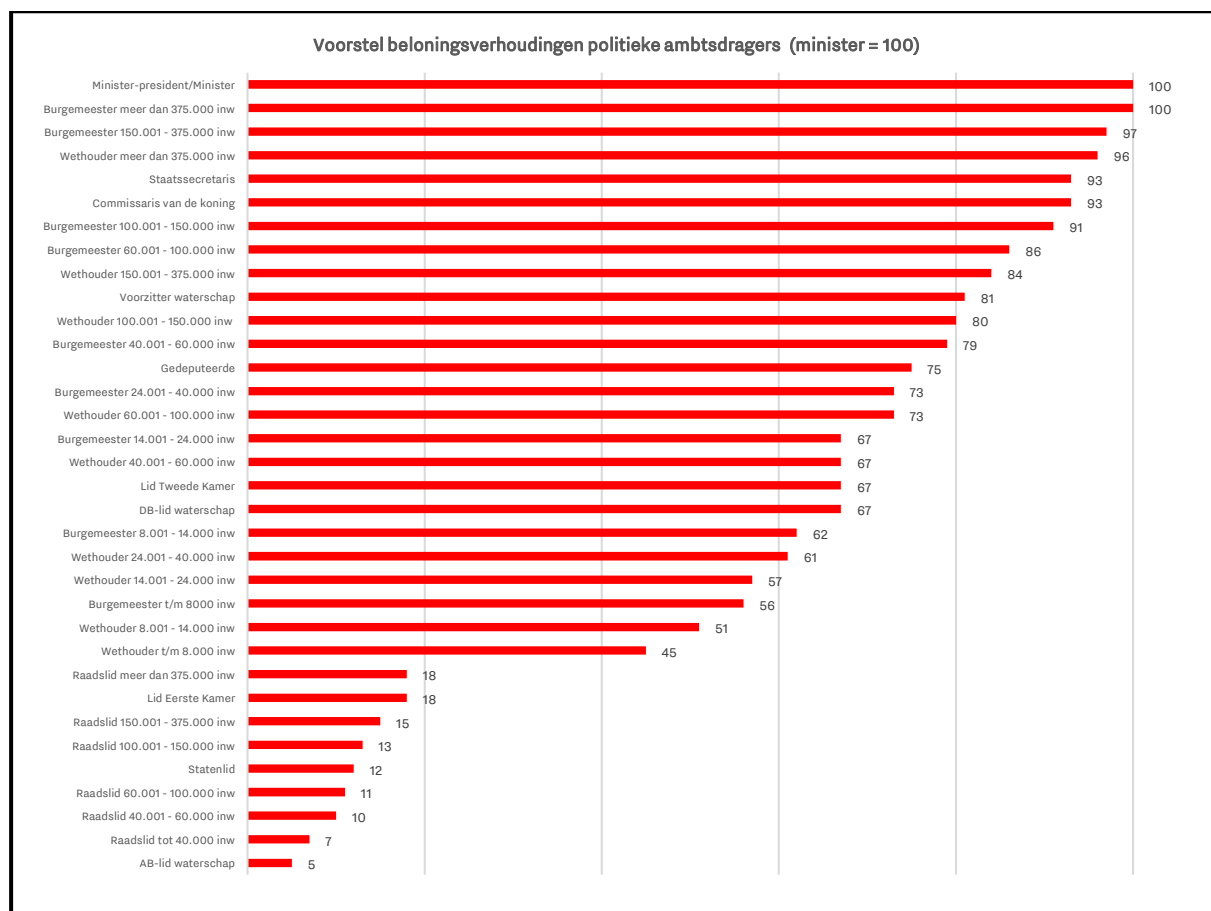
Het college ziet geen aanleiding om de bezoldiging van de commissarissen van de Koning anders dan in nominale bedragen bescheiden te verhogen, mede in het licht van hun ruime onkostenvergoeding.

Het beloningsgebouw ziet er thans als volgt uit:

Beloningsgebouw politieke ambtsdragers naar de stand van zaken in 2025



Het beloningsgebouw zou er na de voorgestelde wijzigingen als volgt uit komen te zien:



Ad. 2. Het college bepleit een verbeterde, nader in te vullen regeling op het gebied van persoonlijke opleiding en ontwikkeling en op het gebied van verlof en vervanging onder speciale omstandigheden. Hiermee wordt aansluiting gezocht met de regelingen die voor werknemers in cao's gebruikelijk zijn; over verlof en vervanging heeft het college al eerder een advies uitgebracht en is het kabinet aan zet.

Daarnaast vraagt het college aandacht voor de Appa-regeling (de ontslaguitkering voor politieke ambtsdragers volgens de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers), die van bijzondere betekenis blijft vanwege de onvoorspelbare en mogelijk abrupte afronding van een politieke loopbaan. Het college bepleit een wat latere aanvang van de sollicitatieplicht en het instellen van een (voor gewone werknemers ook zeer gebruikelijke) naar eigen inzicht te besteden vergoeding ter grootte van vier maanden salaris, om het vinden van een nieuwe werkkring te bevorderen. Ook zou het gemakkelijker moeten zijn voor ambtsdragers om in de aanloop naar afronding van het ambt zich al inhoudelijk voor te bereiden op de sollicitaties die gaan komen, en om lager betaalde vervolgfuncties te accepteren zonder dat, zoals thans, de sollicitatieplicht dan per se voortduurt. Ten slotte is ook de Appa-regeling bij arbeidsongeschiktheid toe aan modernisering.

Ad. 3. Tot de kleine additionele aanpassingen behoren een eenduidige prijsindexatie voor alle vergoedingen en bezoldigingen, een passende beloning voor burger-commissieleden, het creëren van een (ook voor werknemers gebruikelijk) individueel keuzebudget (IKB), het bevorderen van ruimere faciliteiten voor kinderopvang, het beter regelen van de samenloop van de vergoeding voor een volksvertegenwoordiger met een sociale uitkering, een administratieve

vereenvoudiging bij het gebruik van een dienstauto, en het regelen van een vergoeding voor de kosten van rechtsbijstand bij integriteitsbeschuldigingen.

Toekomstig onderzoek

Naar een aantal mogelijke verdere aanpassingen van de financiële rechtspositie van politieke ambtsdragers wil het college de komende jaren nader onderzoek verrichten. Daartoe behoren een herbeoordeling van alle (liefst forfaitaire) onkostenvergoedingen, een herbezinning op het woonplaatsvereiste voor decentrale bestuurders, een mogelijke verruiming van het terugkeerrecht naar de oorspronkelijke werkomgeving, dat nu alleen geldt voor sommige werknemers in de publieke sector, naar werknemers in de private sector. Ten slotte bepleit het college te kijken naar een mogelijke aanpassing van de inwoner-gerelateerde waarderingsmaatstaf, en mogelijk uitbreiding daarvan tot provincies en waterschappen.

Het college onderstreept dat de ingangsdatum van alle veranderingen in de financiële rechtspositie zo gekozen moet worden dat politieke ambtsdragers nooit besluiten kunnen nemen die henzelf direct een financieel voordeel opleveren.

Tot slot

Politieke ambten zijn zwaar, waardevol en essentieel. Daar horen arbeidsvoorwaarden bij die dat weerspiegelen. Een gewaardeerd ambt vraagt om gewaardeerde arbeidsvoorwaarden.

Hoofdstuk 1

Inleiding en werkwijze

Het Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers (hierna: het college) is bij wet ingesteld² en werkzaam sinds mei 2022. De taak van het college is om gevraagd en ongevraagd onafhankelijk te adviseren over de (financiële) rechtspositie (hierna: arbeidsvoorwaarden³) van de politieke ambtsdragers in Nederland.⁴

Het college heeft in september 2024 een voorstel gepresenteerd om elke vijf jaar in de vorm van een herijking een onafhankelijk advies uit te brengen over wenselijke aanpassingen in deze arbeidsvoorwaarden.⁵ Dit voorstel, *Beloning bezien*, is mede gebaseerd op een in juni 2024 met de diverse stakeholders gehouden verkennend gesprek, waar de voorgestelde aanpak positief werd ontvangen. In december 2024 kreeg het college van de minister van BZK namens het kabinet groen licht om met het voorstel aan de slag te gaan. Het advies over de eerste herijking dat nu voorligt, omvat de inhoudelijke richting voor veranderingen in de arbeidsvoorwaarden die het college voor ogen heeft.

Het is belangrijk dat politieke ambtsdragers op alle niveaus hun rol goed kunnen blijven spelen, zonder overmatige werkdruk en met voldoende ondersteuning, een adequate beloning en voldoende ontwikkelmogelijkheden. De financiële rechtspositie is een wezenlijk onderdeel van een goede toerusting van politieke ambtsdragers; de aantrekkelijkheid van het ambt en een integere functie vervulling worden er mede door bepaald. De samenwerking tussen leken en professionals is bovendien een belangrijke democratische waarde, waarvoor de rechtspositie goede waarborgen moet bieden. Het moet dus aantrekkelijk zijn om beschikbaar te zijn en te blijven voor politieke ambten. Het adviescollege wil daar met deze herijking aan bijdragen.

Afwegingskader

Het afwegingskader voor deze herijking bestaat uit acht criteria waaraan de arbeidsvoorwaarden zouden moeten voldoen. Deze criteria vloeien voort uit een in 2015 door het toenmalige kabinet gepubliceerde integrale visie en een daaropvolgend parlementair debat over de rechtspositie van

² Wet Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers, Stb. 2021, nr. 527 en 622 (in werking per 1 januari 2022).

³ De beloning van politieke ambtsdragers wordt ook wel aangeduid als bezoldiging, vergoeding, arbeidsvoorwaarde(n), (financiële) rechtspositie, honorering of salaris. In deze notitie worden de termen rechtspositie, bezoldiging, vergoeding (deze drie termen worden met name ook in de wet- en regelgeving gebruikt), beloning en arbeidsvoorwaarden afwisselend gebruikt in de betekenis die de wet eraan geeft. Zij geven het onderwerp aan waarover het college adviseert, t.w. de financiële rechtspositie: de verzameling van financiële rechten en plichten derhalve die op politieke ambtsdragers van toepassing zijn. Het gaat om alle financiële regelingen en (wettelijke) bepalingen die van toepassing zijn op een individu en op de uitoefening van het ambt, in relatie tot het betreffende bestuursorgaan, met inbegrip van aanspraken zoals pensioen, ontslag, ziekte, verlof en vervanging, of arbeidsongeschiktheid.

⁴ De ministers en staatssecretarissen, de leden van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal, de leden van de Raad van State, de leden van de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman en de substituut-ombudsmannen, de Commissarissen van de Koning en de gedeputeerden, de leden van de provinciale staten, de burgemeester en wethouders, de leden van gemeenteraden, de voorzitters en leden van het dagelijks bestuur van waterschappen, de leden van het algemeen bestuur van waterschappen, de gezaghebbers en de eilandgedeputeerden (BES-eilanden), de leden van de eilandraden en de Rijksvertegenwoordiger BES. De (specifieke) rechtspositie van de ambtsdragers voor de BES-eilanden is in dit advies overigens niet opgenomen, aangezien voor deze groep ambtsdragers de rechtspositie volledig zal worden herzien. Daarover heeft de minister van BZK een separate adviesaanvraag aan het college gezonden. Het college zal daar in het vroege voorjaar van 2026 over adviseren.

⁵ Het voorstel is hier te vinden: <https://adviescollege-rpa.nl/wp-content/uploads/2024/09/Voorstel-Arpa-voor-herijking-avw-PA-finaal-4-september-2024.pdf>

politiek ambtsdragers (zie voetnoot 1). De acht criteria leggen aldus de basis voor het uiteindelijke advies.

Het afwegingskader met de acht criteria

1. De rechtspositie helpt om geschikte kandidaten voor politieke ambten te werven en te behouden.
2. De rechtspositie draagt eraan bij dat politieke ambtsdragers een zuivere inschatting van het politiek vertrouwen kunnen maken.
3. De rechtspositie draagt bij aan een evenwichtige afspiegeling van de samenleving in vertegenwoordigende lichamen en bestuurlijke functies.
4. De rechtspositie bevordert een integere ambtsvervulling.
5. De rechtspositie biedt rechtszekerheid.
6. De besluitvorming over arbeidsvoorwaarden wordt zoveel mogelijk geobjectiveerd.
7. De rechtspositie wordt regelmatig geijkt aan de bestuurlijke context.
8. De rechtspositie volgt die van werknemers tenzij dit door het bijzondere karakter van het ambt niet mogelijk is.

Beoordelingscriteria specifiek voor de (financiële) rechtspositie

De door het college uitgevoerde herijking geeft een veelheid aan aangrijpingspunten en signalen voor het noodzakelijke onderhoud van de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers. Deze aangrijpingspunten zijn vooral ingegeven door de veranderingen in de bestuurlijke context, inclusief verschuivingen en veranderingen in de taakzwaarte (criterium 7) en tevens door het uitgangspunt dat de rechtspositie van werknemers het referentiekader vormt, waar nodig rekening houdend met de eigenstandige rechtspositie van de ambtsdrager (criterium 8).

Het beeld rond de relatie tussen de arbeidsvoorwaarden en de zes andere criteria is iets gecompliceerder. De stand van zaken beoordeeld vanuit deze zes criteria is zeker niet altijd zonder zorgen, maar er zijn weinig concrete aanwijzingen dat deze zorgen door aanpassing van de arbeidsvoorwaarden met succes zouden zijn te adresseren. In hoofdstuk 3 wordt beschreven hoe de aanbevelingen van het college aan de verschillende criteria uit het afwegingskader zijn gerelateerd.

Geen ad hoc aanpassingen meer

De herijking betreft de nu geldende arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers. De huidige situatie is grotendeels het resultaat van een variëteit aan eerdere maatregelen voor specifieke kwesties en groepen en kan daardoor vaak alleen historisch verklaard worden. Het doel van de herijking is om de wenselijkheid van veranderingen in de arbeidsvoorwaarden niet langer geïsoleerd voor specifieke situaties te beoordelen. In plaats daarvan zal elke vijf jaar systematisch en in onderlinge samenhang worden beoordeeld of aanpassingen wenselijk zijn. Hiervoor wordt gebruikgemaakt van het eerdergenoemde afwegingskader.

Specifieke kenmerken van de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers

Anders dan wat voor veel werknemers gebruikelijk is, zijn de arbeidsvoorwaarden voor politieke ambtsdragers niet de uitkomst van het geldende arbeidsrecht en de bereikte resultaten van onderhandelingen met vakorganisaties over een cao. De arbeidsvoorwaarden voor politieke ambtsdragers zijn eenzijdig vastgelegd in separate wet- en regelgeving en circulaire. Over de bijstelling daarvan wordt niet onderhandeld met vakbonden. Wel worden beroepsverenigingen van decentrale politieke ambtsdragers en de bekende koepels (VNG, IPO, UvW) geconsulteerd over veranderingen in de rechtspositie in een daarvoor ingesteld overlegforum, het *Overleg*

Rechtspositie Decentrale Politieke Ambtsdragers (ORDPA). Voor centrale politieke ambtsdragers en voor de ambtsdragers bij de overige Hoge Colleges van Staat⁶ (Raad van State, Algemene Rekenkamer en Nationale ombudsman) worden arbeidsvoorwaarden bij wet geregeld.⁷

Ambtsdragers zijn geen werknemers

Hoewel de rechtspositie van politiek ambtsdragers inhoudelijk aansluit op die van werknemers – en daar ook goede redenen voor zijn,⁸ – heeft het college eerder betoogd dat de rechtspositie niet te sterk zou moeten overhellen naar die van de werknemer.⁹ Per bestuurslaag en per groep ambtsdragers zijn er bovendien inhoudelijke verschillen, bijvoorbeeld doordat sommige politieke ambtsdragers worden gekozen (volksvertegenwoordigers) en andere benoemd (dagelijks bestuurders, voorzitters). Het eigenstandige karakter van het ambt en de ambtsdrager maakt een voortdurende reflectie op de vergelijking met de rechtspositie van de werknemer van belang. Anders dan werknemers, hebben ambtsdragers geen ontslagbescherming, kan er aan een politiek ambt abrupt en ongewild een eind komen en is herbenoeming in een politiek ambt geen vanzelfsprekendheid. Het is voor het functioneren van het openbaar bestuur dan ook van groot belang dat dagelijkse bestuurders te allen tijde hun werk onafhankelijk kunnen doen en zo nodig moeten kunnen vertrekken zonder te grote financiële risico's.

Werkwijze

Herijking stapsgewijs

Het college kondigde in 2024 aan de herijking in vier stappen uit te willen voeren:

- 1) Het college verzamelt relevante en beschikbare externe data over de bestuurlijke context, ontwikkelingen in arbeidswetgeving, algemene loonontwikkeling en overige arbeidsvoorwaarden in cao's (publiek en privaat) in een concept-startnotitie. Hierin staan reeds de wenselijk geoordeelde, voorlopige richtingen voor het inhoudelijke advies.
- 2) Het college stelt de definitieve startnotitie vast met de hoofdlijnen voor het advies, na bespreking met stakeholders voor aanvullingen uit de praktijk en andere suggesties en wensen.
- 3) Het college stelt zijn conceptadvies op en toetst dat een laatste keer aan de opvattingen van de stakeholders.
- 4) Het college stelt het definitieve advies vast en biedt dit aan het kabinet aan, waarna het advies samen met de kabinetsreactie naar de Tweede en Eerste Kamer gaat.

Onderzoek

Voor zijn advies heeft het college op verschillende manieren een brede verkenning uitgevoerd. De verkenning is uitgevoerd op basis van de eerdergenoemde acht criteria. Door middel van literatuuronderzoek, reacties van stakeholders en enkele aanvullende expertgesprekken (zoals met bureaus die de re-integratie van ambtsdragers begeleiden) is feitelijke informatie verzameld. Deze

⁶ De categorie ambtsdragers bij de Hoge Colleges van Staat kunnen niet als 'politek ambtsdrager' worden aangeduid, zij zijn eerder *publiek ambtsdrager*. Desalniettemin heeft het adviescollege de wettelijke opdracht ook naar hun arbeidsvoorwaarden te kijken.

⁷ Bij wijzigingen in de rechtspositie wordt het college als regel om advies gevraagd, tenzij sprake is van automatische (prijs-)bijstellingen of indexatie. Deze vinden automatisch plaats op de daarvoor bepaalde momenten in een jaar (meestal per 1 januari).

⁸ Dat de rechtspositie van politieke ambtsdragers zoveel als mogelijk in overeenstemming is of wordt gebracht met wat voor werknemers geldt, is een formeel uitgangspunt voor beleid, dat sinds 2015 ook vast ligt in een beleidsvisie (de 'Integrale visie over de (rechts) positie van politieke ambtsdragers').

⁹ Zie bijvoorbeeld het advies van het Arpa over de verlof- en vervangingsregeling voor volksvertegenwoordigers en dagelijks bestuurders: <https://adviescollege-rpa.nl/wp-content/uploads/2023/03/Advies-verlof-en-vervangingsregelingen.pdf>

betreft naast de bestuurlijke en maatschappelijke context bijvoorbeeld ook ontwikkelingen in de arbeidsvoorwaarden van werknemers. Het college heeft daarvoor een beknopte analyse gemaakt van een aantal Nederlandse cao's die betrekking hebben op arbeid die qua aard enige gelijkenis vertoont met kenmerken van de arbeid in politieke ambten.¹⁰ Verder heeft het college overzichten geraadpleegd van onder verantwoordelijkheid van het ministerie van SZW uitgevoerde onderzoeken naar cao's in Nederland.¹¹ Daarnaast zijn ook gegevens over het aantal uren dat ambtsdragers aan hun ambt besteden, veranderingen in het takenpakket, maatschappelijke veranderingen of specifieke barrières die groepen mensen ervaren als zij ambtsdrager (willen) worden relevant voor het arbeidsvoorwaardenbeleid.

Voorts heeft het college de loonontwikkeling van diverse politieke ambtsdragers over de afgelopen twintig jaar vergeleken met de loonontwikkeling in het private en (semi)publieke domein. Hierbij is beoordeeld of eventuele verschillen aanleiding zouden kunnen geven tot een verandering in de rechtspositie van ambtsdragers. Deze analyse plaatst de rechtspositie van politieke ambtsdragers in een breder perspectief, mede indachtig criterium 8 uit het afwegingskader: *'conform werknemers waar het kan, toegesneden waar het moet'*

Afstemming met belanghebbenden

Het college voert de periodieke herijking uit in samenspraak met de beroepsverenigingen en de koepels, waar het coördinerende ministerie van BZK waar nodig voor technische bijstand bij wordt betrokken. Voor de inhoud van het uiteindelijke advies neemt het college vanzelfsprekend de eindverantwoordelijkheid. De besluitvorming daarover is uiteindelijk aan de wetgever. In het overleg op 8 juli 2025 met de beroepsverenigingen van politieke ambtsdragers en stakeholders over de startnotitie zijn de wenselijke veranderingen in de arbeidsvoorwaarden nader besproken en verkend. Met de naar voren gebrachte commentaren en suggesties is in dit advies rekening gehouden. In een aparte tabel in bijlage 1 zijn de voorgestelde veranderingen per ambt nog eens opgesomd.

Structureel bijhouden van gegevens in de toekomst

Het college wil vanuit deze invalshoek en met dit afwegingskader in het vervolg ontwikkelingen in het werk van politieke ambtsdragers en hun arbeidsvoorwaarden bijhouden. Deze gegevens, die onder deskundige begeleiding worden verzameld en geanalyseerd en op de website van het college toegankelijk zullen zijn, vormen bij een volgende herijking dan weer een basis voor de onderbouwing van veranderingen in arbeidsvoorwaarden op dat moment.¹²

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat een schets van de bredere ontwikkelingen in de bestuurlijke context. Wat er uit die context van belang is voor de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers, komt in hoofdlijnen terug in hoofdstuk 3. De hoofdstukken 4 tot en met 6 gaan in op de specifieke uitwerking voor het arbeidsvoorwaardenbeleid en de rechtspositie. Tot slot volgt een overzicht van de geadviseerde inhoudelijke maatregelen en hun relatie met de criteria uit het afwegingskader.

¹⁰ Voor deze analyse zijn twee ambtelijke cao's bestudeerd: die van de sector rijksoverheid en van de sector gemeenten. Daarnaast zijn drie niet-ambtelijke cao's bekeken: Banken, Verzekeringsbedrijf en Nederlandse Universiteiten. Uit deze cao's zijn vijftien inhoudelijke thema's geselecteerd die in elke cao terugkomen en die door het college als relevant zijn beoordeeld voor een vergelijking met de rechtspositie van politieke ambtsdragers, indachtig criterium 8 ('de rechtspositie volgt die van werknemers tenzij dit door het bijzondere karakter van het ambt niet mogelijk is'). Deze analyse maakt ook deel uit van de achtergrondrapporten (zie noot 11).

¹¹ Deze onderzoeken zijn gepubliceerd op de website van de directie Uitvoeringstaken Arbeidsvoorwaarden (UAW). De directie UAW sorteert de onderzoeken op onderwerp. Op de desbetreffende website is ook een overzicht te vinden van de meest recente onderzoeken.

¹² De achtergrondrapporten en onderzoeksgegevens die voor deze eerste herijking zijn gebruikt staan evenals dit advies op www.adviescollege-rpa.nl

Hoofdstuk 2

Relevante ontwikkelingen in de bestuurlijke context

Zoals hiervoor al aangegeven zijn voor de herijking van de arbeidsvoorwaarden de criteria 7 en 8 uit het afwegingskader de meest relevante - respectievelijk 'de rechtspositie wordt regelmatig geijkt aan de bestuurlijke context' en 'de rechtspositie volgt die van de werknemer, tenzij dit door het bijzondere karakter van het ambt niet mogelijk is'. Fundamentele wijzigingen in bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden van politieke ambtsdragers dienen, na beoordeling, doorvertaling te krijgen in de rechtspositie van die ambtsdragers. Hetzelfde geldt voor belangrijke ontwikkelingen in het arbeidsrecht en de arbeidsvoorwaarden voor werknemers in met name cao's, tenzij deze niet passen bij de kenmerkende rechtspositie van ambtsdragers. In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op ontwikkelingen in de bestuurlijke context.

Ontwikkelingen in de afgelopen 10-15 jaar

In de bestuurlijke context zijn verschillende ontwikkelingen waar te nemen die nu (of in de nabije toekomst) hun weerslag kunnen of zouden moeten krijgen in de rechtspositie van politieke ambtsdragers. Het college verkent in dit hoofdstuk de ontwikkelingen in de afgelopen 10 tot 15 jaar die relevant kunnen zijn voor de taken en de taakzwaarte van politieke ambtsdragers. In hoofdstuk 3 besteedt het college aandacht aan de relatie tussen deze bestuurlijke context en de betekenis daarvan voor de politieke ambtsdragers en hun dagelijks werk – en de weerslag op hun arbeidsvoorwaarden.

Schets

Het college merkt op dat de beschrijving van de bestuurlijke context in dit hoofdstuk niet meer is dan een schets. Een diepgaande verkenning naar oorzaken en gevolgen van de veranderingen in die bestuurlijke context valt buiten de taakopdracht van het college. Aandacht gaat vooral uit naar aspecten die relevant (kunnen) zijn voor de arbeidsvoorwaarden. Niet alle veranderingen in de taken of de taakzwaarte behoeven een onmiddellijke doorvertaling naar de arbeidsvoorwaarden. De overheid heeft – welhaast per definitie – altijd te maken met complexe uitdagingen, die niet eenvoudig zijn op te lossen. Daar staan als regel billijke en passende beloningen voor de volksvertegenwoordigers en bestuurders tegenover, die bovendien doorgaans jaarlijks worden geïndexeerd, met name op basis van de loonontwikkeling in de cao-rijksambtenaren. Het is belangrijk dat de arbeidsvoorwaarden daarnaast structureel en herkenbaar gelijke tred blijven houden met extra taken en zwaardere eisen die de samenleving stelt aan de overheid en aan politieke ambtsdragers. Een samenhangende methode om dat te beoordelen heeft tot nu toe ontbroken. Het college stelt vast dat een periodieke herijking bij uitstek het moment is om daar in een brede samenhang bij stil te staan.

Algemeen beeld

De overheden zijn over het algemeen zwaar belast, zo niet overbelast. Dit signaal krijgt het college uit de met de diverse stakeholders gevoerde gesprekken en het blijkt ook uit de uitgevoerde literatuurverkenning. Er bestaan breed gedeelde opvattingen over een toegenomen complexiteit van maatschappelijke vraagstukken en over toegenomen verwachtingen van burgers. Daarnaast doen degenen die binnen de centrale en decentrale overheden politiek verantwoordelijk zijn een groter beroep op de diverse organisaties en de ambtenaren die daar werkzaam zijn. De overheid moet zowel sterk als wendbaar, open, transparant, dienstbaar en rechtvaardig zijn en zij moet maatwerk leveren – en dat alles graag nog snel ook. De grote decentralisaties van de afgelopen jaren zijn hier een sprekend voorbeeld van; die werden vaak ingegeven door de wens meer

maatwerk te leveren en 'dichter bij de burger' te staan. Deze ontwikkelingen leiden tot een grotere druk op de taakuitoefening en de (verwachte) prestaties van decentrale politieke ambtsdragers. Het karakter van de decentrale overheden, vooral de gemeenten, en de bestuurlijke taken in het algemeen zijn sterk veranderd. Dit wordt ook zichtbaar door de regionale samenwerkingsverbanden en de inrichting van nieuwe bestuurlijke schakels tussen de diverse overheden, zoals bijvoorbeeld de veiligheidsregio's en de omgevingsdiensten.

Decentralisaties

Decentralisatie van landelijke overheidstaken is sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw min of meer een constante in het overheidsbeleid. Belangrijke oudere voorbeelden zijn bijvoorbeeld de decentralisatie van het welzijnsbeleid (1987), de Wet voorzieningen gehandicapten (1994), de onderwijshuisvesting (1997), de Wet werk en bijstand (2005) en de Wet maatschappelijke ondersteuning (2007, 2015). Decentralisatie kent vele gedaanten. De meest vergaande vorm is dat nieuwe taken en de bijbehorende verantwoordelijkheden aan decentrale overheden worden overgedragen, waarbij zij bij de uitvoering daarvan een bepaalde mate van beleidsvrijheid verkrijgen. De middelen worden door het rijk vaak via het gemeente- of provinciefonds verstrekt.

Taakoverdracht en (vaak) bezuiniging in één

Bij de meest vergaande vorm gaan decentralisaties veelal gepaard met een korting op het over te hevelen budget. Dit gebeurt onder de (niet onbetwiste) aanname dat decentrale bepaling en uitvoering van het beleid effectiever en doelmatiger is. Het werk vindt 'dichter bij de burger' plaats. Decentralisatie van beleid heeft waarschijnlijk bijgedragen aan het doelmatiger functioneren van de overheid. Tegelijk zijn hiermee de decentrale opgaven verzwaaard. De drie grote decentralisaties in Nederland, die per 1 januari 2015 zijn ingegaan en met name de gemeenten raken, zijn de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning, de Participatiewet en meer recent de Omgevingswet.¹³ Deze decentralisaties zijn in de Nederlandse bestuurlijke en financiële verhoudingen zonder precedent. Met de over te hevelen voorzieningen was in 2015 een bedrag van circa 10,5 miljard euro gemoeid. Veel gemeenten hebben de gedecentraliseerde taken opgepakt door gemeenschappelijke regelingen tot stand te brengen. Het takenpakket van gemeenten wordt thans sterk gedomineerd door dit sociale domein. Voor provincies en waterschappen raken de extra taken vooral het fysiek domein.

Slagkracht

Decentralisaties leggen in samenhang een groot beslag op de bestuurlijke slagkracht van gemeenten, provincies en waterschappen. Veel kleinere gemeenten zagen zich, al dan niet na enige aansporing, genoodzaakt om te fuseren. Het aantal gemeentelijke herindelingen en samenwerkingsverbanden is onder invloed van de decentralisaties toegenomen. In deze periode heeft ook een groot aantal fusies en herindelingen bij de waterschappen plaatsgevonden. Tevens werd de overdracht van taken naar provincies en gemeenten vaak gecombineerd met een taakstellende bezuiniging; door deze 'schaalvergrotingskorting' is de spanning op de taken en de middelen in de praktijk verzwaaard.

¹³ Door decentralisaties zoals de WMO (2007 – 2 miljard euro), Jeugdwet (2015 – 3,8 miljard euro), WMO (2015 – 3,5 miljard euro), Participatiewet (2015 – 2,9 miljard euro, maar gemeente was al grotendeels verantwoordelijk), en de Omgevingswet (2024 – 2 à 2,4 miljard) komen er taken bij in de gemeenten.

De landelijke bestuurslaag

De taken van de rijksoverheid zijn de afgelopen tien tot vijftien jaar complexer geworden. De rijksoverheid moet op verschillende terreinen tegelijkertijd actief zijn en moet rekening houden met technologische ontwikkelingen en bedreigingen, globalisering, de versterking van de landsverdediging en veranderende maatschappelijke behoeften. Daarenboven moet de rijksoverheid effectief samenwerken met andere landen en internationale organisaties. Dit heeft zijn weerslag op de werkzaamheden en de werkdruk van landelijke politieke ambtsdragers.

Tegelijkertijd is er sprake van een afnemend vertrouwen in de overheid, ook en misschien wel vooral in de rijksoverheid. Dit is toe te schrijven aan een combinatie van factoren, waaronder ontevredenheid over het beleid en diverse incidenten met een grote maatschappelijke impact, zoals de toeslagenaffaire en de door de gaswinning veroorzaakte aardbevingen in Groningen. Deze incidenten hebben geleid tot een gevoel van ervaren onvoldoende betrokkenheid en gebrekkig medeleven van de overheid en hebben het vertrouwen aangetast.

Voorts is er sprake van de overdracht van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden naar andere (decentrale) overheden, in het bijzonder naar de gemeenten en provincies – de eerdergenoemde decentralisatie. In hoeverre dit heeft geleid tot een taakverlichting bij de centrale overheid en voor de landelijke ambtsdragers is in dit kader lastig vast te stellen, maar evenmin uit te sluiten. Veel taken zijn inmiddels beter vastgelegd en verdergaand gestandaardiseerd, wat kan leiden tot meer overzicht en minder onzekerheid. Anderzijds brengen nieuwe technologie en het veelvuldig gebruik van sociale media ook nieuwe uitdagingen mee, met gevolgen voor de toch al hoge eisen die aan het werk en aan de persoon van de ambtsdrager worden gesteld. Voor de landelijke volksvertegenwoordigers geldt dat het takenpakket van het parlement door de verschuiving van verantwoordelijkheden naar Europees en decentraal niveau is veranderd. In het kader van ontwikkelingen binnen de EU is de nationale beslissingsvrijheid afgenomen.¹⁴ Daarnaast zijn beslissingsbevoegdheden deels overgeheveld naar decentrale besturen. Door deze twee verschuivingen deelt het Nederlandse parlement meer wetgevende en controlerende taken met instellingen als het Europees Parlement en met decentrale volksvertegenwoordigingen.

Anderzijds blijken de scope van de ministeriële verantwoordelijkheid en de controle daarop door het parlement ondanks de overdracht van taken niet te zijn afgenomen, maar door de grotere afstand tussen beleidsbepaling en beleidsuitvoering complexer te zijn geworden.¹⁵

De gemeentelijke bestuurslaag

De afgelopen tien jaar hebben met name gemeenten in Nederland te maken gehad met belangrijke veranderingen in hun taak en hun positie ten opzichte van de inwoners. Het aantal gemeenten is verder afgenomen door herindelingen,¹⁶ met meer grotere gemeenten als gevolg. Mede daardoor is het aantal inwoners per raadslid, wethouder en burgemeester toegenomen. Voorts is de decentralisatie van taken binnen het sociaal domein opvallend. Deze taken zijn nu voor

¹⁴ Uit recent onderzoek blijkt dat in 46% van de gemeenten de burgemeester de belangrijkste trekker is op het vlak van Europese zaken, in 67% van de provincies is dit een gedeputeerde. Datzelfde onderzoek toont aan dat bestuurders vaker dan volksvertegenwoordigers (zeer) veel betrokken zijn bij EU-gerichte netwerken, partnerschappen en samenwerkingsverbanden: dit geldt voor 56% van de burgemeesters, 41% van de wethouders, 50% van de Commissarissen van de Koning en 83% van de Gedeputeerden – tegenover 11% van de raadsleden en 0% van de Statenleden. De literatuur benadrukt dat Europese integratie het werk van decentrale bestuurders complexer maakt

¹⁵ Het zgn. *Parlementsledenonderzoek* laat zien dat de Tweede Kamerleden in 1990 gemiddeld 69 uur per week besteedden aan hun ambt, in 2006 was dat 64 uur.

¹⁶ In 1899 waren er nog 1121 gemeenten in Nederland, maar door samenvoegingen is dit aantal sterk afgenomen. Per 1 januari 2023 waren er nog 342 gemeenten.

een groot deel de verantwoordelijkheid van gemeenten, met meer beleidsvrijheid en eigen budgetten voor de uitvoering. Dit heeft grote gevolgen (gehad) voor de organisatie en het functioneren van gemeenten, op het gebied van budget, personeel, werklast en expertise.

Meer recent zijn er nog belangrijke nieuwe opgaven voor gemeenten bijgekomen, zoals de energietransitie, de huisvesting van groepen nieuwkomers (zoals asielzoekers, statushouders en arbeidsmigranten), klimaatadaptatie en de woningbouwopgave. Ook deze opgaven hebben een grote impact voor de samenleving en voor de werklast van raadsleden en dagelijks bestuurders. Anderzijds is er ook sprake van centralisatie: door de vorming van de Nationale Politie zijn de gemeentelijke korpsen verdwenen.¹⁷ Gemeenten spelen echter nog steeds een belangrijke rol bij de uitvoering van de politietaken, voornamelijk op het gebied van de openbare orde en veiligheid binnen hun grenzen. Ze werken samen met het Openbaar Ministerie en de politie in het zogenaamde driehoeksoverleg, waarbij de burgemeester een belangrijke rol speelt in de aansturing en coördinatie van de politie-inzet ten behoeve van de openbare orde.

Inwonertal als criterium voor taakzwaarte?

Door de geschetste ontwikkelingen rijst de (lastig te beantwoorden) vraag of het inwonertal van gemeenten nog wel een goede graadmeter is voor de bestuurlijke complexiteit en dus voor de rechtspositie van gemeentelijke politieke ambtsdragers. In het volgende hoofdstuk gaat het college daar wat dieper op in.

De provinciale bestuurslaag

Een met de gemeenten enigszins vergelijkbare ontwikkeling is zichtbaar bij de provinciale besturen. In de afgelopen tien tot twintig jaar hebben provincies er een aantal (wettelijke) taken bij gekregen op het gebied van ruimtelijke ordening, natuurbeheer, milieu, energie, (schoon) water en klimaat, de inrichting van het landelijk gebied, de regionale economie, de regionale mobiliteit (inclusief het openbaar wegvervoer) en cultuur.¹⁸ Dit past bij de algemene trend van decentralisatie, hoewel de financiële implicaties voor de gemeenten groter zijn dan voor de provincies.¹⁹

Zo zijn de provincies op basis van de Omgevingswet (2015) meer betrokken bij grote ruimtelijke opgaven. Ze zijn in dit kader onder meer verantwoordelijk voor het opstellen van de provinciale omgevingsvisie en de provinciale omgevingsverordening en hebben taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Daarnaast zijn de provincies verantwoordelijk voor een veilige en schone leefomgeving, onder andere door hun rol in het bestuur van de regionale omgevingsdiensten. De provincies vormen hiermee een belangrijke schakel in het verbinden van het nationale beleid naar het regionale niveau en in het faciliteren van samenwerking tussen verschillende overheden en andere (ook

¹⁷ Gemeenten met 25.000 inwoners en meer hadden tot 1994 een eigen gemeentepolitie. De centralisatie van de politie in Nederland, die in 2013 na een eerdere regionalisering vanaf 1994 werd afgerond, heeft geleid tot één Nationale Politie, onderverdeeld in tien regionale eenheden, een Landelijke Eenheid (opgesplitst in twee eenheden in 2024) en een Politiedienstencentrum. Deze centralisatie had als doel de politie efficiënter en effectiever te maken, met name op het gebied van bedrijfsvoering.

¹⁸ Zo is de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) specifiek gericht op de decentralisatie van het beleid en de uitvoering van gebiedsgericht beleid in het landelijk gebied, waarbij bevoegdheden werden overgeheveld van het Rijk naar de provincies. De wet schrapte ook bepalingen over de programmering en financiering van dit beleid op landelijk niveau. De Wilg is per 1 januari 2024 komen te vervallen en de bepalingen zijn opgenomen in de nieuwe Omgevingswet.

¹⁹ Een indicatie is het budget uit het gemeente- en provinciefonds. Gemeenten en provincies ontvangen geld van het Rijk via het Gemeentefonds en het Provinciefonds (naast eigen inkomstenbronnen zoals belastingen en retributies). In 2023 ontvingen gemeenten in totaal 45 miljard euro aan inkomsten uit het Gemeentefonds, provincies kregen een bedrag van 3,5 miljard euro uit het Provinciefonds.

private) partijen. Voorts houden provincies toezicht op het financiële beheer en de begrotingen van gemeenten en waterschappen.

Er zijn ook taken bij de provincies verdwenen, zoals op het gebied van de jeugdzorg. Sinds de invoering van de Jeugdwet in 2015 zijn de gemeenten integraal verantwoordelijk voor de uitvoering van de jeugdzorg.

Voor de provincies doet zich de (eveneens lastig te beantwoorden) vraag voor of inmiddels een vorm van differentiatie tussen de twaalf provincies naar taakzwaarte redelijk zou kunnen zijn.

De waterschappen

Ook de taken van de waterschappen zijn de afgelopen jaren uitgebreid en naar het adviescollege aanneemt op basis van gevoerde gesprekken en de literatuurverkenning ook zwaarder geworden. Dit komt voornamelijk door de toenemende invloed van klimaatverandering voor de zeespiegelstijging en door periodes van extremer weer, zoals hevige regenval in korte tijd naast periodes van langer aanhoudende droogte. De waterschappen investeren in dit verband meer in de veiligheid van dijken, de gevolgen van klimaatverandering en klimaatadaptatie, de zuivering van afvalwater en het “bufferen” van regenwater voor drogere periodes. Bij de waterschappen doet zich al decennialang een trend voor van concentratie richting grotere en minder waterschappen met bredere taken — waarbij grotere organisaties werden samengesteld uit kleine waterschappen tot een huidige omvang tussen 0,5 en 1,5 miljoen inwoners. De beloningen zijn daarop overigens doorgaans niet aangepast.²⁰ Deze organisatorische en inhoudelijke ontwikkelingen plaatsen ook de waterschappen voor nieuwe bestuurlijke uitdagingen en stellen op een aantal onderdelen van hun taak hogere eisen aan hun effectiviteit en slagvaardigheid. Ook voor de 21 waterschappen doet zich gezien de geschetste ontwikkelingen de vraag voor of een vorm van differentiatie tussen waterschappen naar (toegenomen) taakzwaarte redelijk zou kunnen zijn.

Nadruk op decentrale ambten: ‘naarder en zwaarder’

Met name op decentraal niveau is de kwantitatieve taakbelasting extra toegenomen, onder andere door decentralisatie, stijging van inwonertallen, regionalisering en herindelingen, met name op het gemeentelijke niveau. Dit laat zich bijvoorbeeld illustreren doordat voor iets meer dan de helft van de vertrokken raadsleden en een derde van de vertrokken wethouders persoonlijke overwegingen een rol spelen. Raads- en statenleden, maar ook AB-leden, worstelen regelmatig met tijdsbeslag en combinatieproblemen met de hoofdbaan. Zowel op centraal als decentraal niveau is bovendien de persoonlijke impact van het politieke ambt toegenomen. Uit recente rapportages van onder andere het CBS en de VNG blijkt dat een aanzienlijk percentage van de politieke ambtsdragers, vooral op lokaal niveau, te maken krijgt met agressie, bedreigingen en intimidatie.²¹ Uit een onderzoek uit 2022 van de VNG bleek bijvoorbeeld dat ongeveer 50% van de burgemeesters en gemeenteraadsleden te maken heeft gehad met agressie of intimidatie. Dit kan variëren van beledigingen en dreigementen tot fysiek geweld en online intimidatie. Dit gedrag lijkt toe te nemen door groeiende polarisatie in de samenleving en de invloed van sociale media.

²⁰ Wel voor Statenleden en AB leden van waterschappen (in 2023)

²¹ In de VNG-monitor Politieke Agressie wordt (opnieuw) aandacht besteed aan de agressie en intimidatie die lokale politici, zoals gemeenteraadsleden en burgemeesters, ervaren. De cijfers tonen aan dat de ernst van de incidenten, vooral online, steeds groter wordt. Ook wordt aangegeven dat het aantal meldingen van agressie toeneemt, vooral via sociale media. (Bron: VNG - Monitor Politieke Agressie 2023). Uit het *Dreigingsbeeld Politieke Ambtsdragers* dat de Politie heeft opgesteld wordt duidelijk dat niet alleen lokale politici, maar ook nationale parlementariërs vaker het doelwit zijn van geweld en dreigementen. Er werd bijzondere aandacht besteed aan de verhoogde dreiging door georganiseerde vormen van online intimidatie en extremisme.

Kwantificering werklust publieke domein

Uit de door de betrokkenen zelf gerapporteerde cijfers²² over hun werklust komt het beeld naar voren dat het politieke ambt veeleisender wordt en voor sommigen ook meer tijd kost.

Een indicatie is af te leiden uit de diverse onderzoeksgegevens uit de 'Basismonitor politieke ambtsdragers':

Tabel 1: Trends in bestede uren van ambtsdragers (zelfrapportage)²³

Ambt	Uren per week volgens meest recente metingen	Trend
Burgemeester	56	(lichte) afname
Wethouder	56	toename
Gemeenteraadslid	20	toename
Gedeputeerde	61	(lichte) afname
Provinciaal Statenlid	23	(lichte) toename
Dagelijks bestuurslid	44	toename
Algemeen bestuurslid	12	stabiel

In de afgelopen zeven jaar is het arbeidsvolume gemeten in ambtelijke arbeidsjaren (voltijdsequivalenten, vte's) binnen de overheidssectoren bovendien gestaag toegenomen. Daarvóór daalde dit arbeidsvolume juist zeven jaar lang. In 2024 bedroeg de hoeveelheid werk bij de overheid 1,1 miljoen vte.²⁴ Van 2018 tot en met 2024 was de grootste groei bij het gesubsidieerd onderwijs (54 duizend vte; +15 procent), de rijksoverheid (51 duizend vte; +30 procent), en de gemeenten (28 duizend vte; +18 procent). De gehele overheid groeide met 154 duizend vte (+16 procent).

Werklustontwikkeling specifiek bij de gemeenten

De ontwikkeling van het gemeentefonds lijkt in de praktijk achter te lopen bij de ontwikkeling van de gemeentelijke werklust,²⁵ waardoor de vrije bestedingsruimte van gemeenten per saldo vermindert.²⁶ Gemeten over een periode van tien jaar (2010-2020) is sprake van een uitkeringsontwikkeling van +6% (gemiddelde toename van de uitkering uit het gemeentefonds van ca. 0,7% per jaar), terwijl de werklust bij de gemeenten in die periode met 14% is gestegen (gemiddelde toename van ca. 1,6% per jaar). De ontwikkeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds wijkt dus af van de ontwikkeling van de gemeentelijke werklust.

²² Geraadpleegde bronnen onder andere: Basismonitor Politieke Ambtsdragers (BZK; 2013, 2020, 2024 en 2025), Raadslid.nu, Statenlidnu en openbare Kamerstukken. Voor centrale ambtsdragers zijn geen gegevens uit monitors of ander systematisch onderzoek beschikbaar. De (gemiddelde) feitelijke tijdsbesteding is ontleend aan zelf gerapporteerde cijfers en verschilt naar persoon, functieinvulling, het betreffende bestuursorgaan en de lokale politieke context. Het college heeft deze cijfers dan ook vooral gezien als een indicatie dat sprake is van een ontwikkeling waarbij het politieke ambt over het algemeen veeleisender wordt en vaak -maar niet altijd- ook (steeds) meer tijd kost.

²³ Burgemeester: 58-56 uur in 2013-2024; wethouder: 54-56 uur in 2019-2024; gemeenteraadslid: 14-20 uur in 2008-2024; gedeputeerde: 62-61 uur in 2020-2025; statenlid: variatie rond 20-23 uur in 2010-2020-2025; DB-lid: 42-44 uur in 2020-2025; AB-lid: 12 uur in 2020-2025. Zie verder de literatuurverkenning bij deze herijking voor een gedetailleerd overzicht van de cijfers.

²⁴ Cijfers betreffen de gehele overheid (landelijk, decentraal, maar ook het gesubsidieerd onderwijs en overige grote overheidsinstellingen, zoals de grote uitvoerende diensten - bijvoorbeeld de belastingdienst, de politie en ProRail). Bron: CBS.

²⁵ De werklust van gemeenten verwijst naar de totale hoeveelheid werk die een gemeente moet uitvoeren, voornamelijk als gevolg van een toenemend takenpakket door bijvoorbeeld decentralisatie en vergrijzing, wat leidt tot een hogere vraag naar gemeentelijke dienstverlening.

²⁶ Zie It's public: 'Gemeentefonds: Blijft gemeentelijk werk betaalbaar?'. Onderzoek van februari 2022.

De omvang van de algemene uitkering uit het gemeentefonds is afhankelijk van de ontwikkeling van de rijksbegroting en is daarmee afhankelijk van keuzes die op rijksniveau genomen worden. De omvang van de werklast van gemeenten lijkt vooral afhankelijk van de ontwikkeling van de bevolking – en daarbinnen van de ontwikkelingen van specifieke doelgroepen (bijvoorbeeld bijstandsontvangers, ouderen, maar ook jeugdigen, nieuwkomers en minderheden). De gemeentelijke werklast is in hoge mate inwoner-gerelateerd: de werklast van gemeenten stijgt door groei van het inwoneraantal en de toename van de werklast per inwoner. De werklast per inwoner neemt toe doordat werkintensievere doelgroepen sneller toenemen dan de totale bevolking.

Een vergelijkbaar onderzoek is er niet voor provincies, maar het is aannemelijk dat de toename van de werklast bij de provincies (en waterschappen) in mindere mate inwonerafhankelijk zal zijn, zodat de toename van de werklast in verhouding kleiner zal zijn. De uitkeringen uit het provinciefonds vertonen een iets kleinere stijging ten opzichte van die uit het gemeentefonds. De uitgaven van waterschappen zijn aan het stijgen, voornamelijk als gevolg van hogere investeringen en kosten. Dit heeft tot gevolg dat de waterschapsbelasting voor burgers en bedrijven toeneemt.

Kamerbrief 'Waardevol ambt'

Kamer en kabinet zijn zich bewust van de hierboven geschetste bestuurlijke context. Tijdens een commissiedebat op 12 februari 2025 heeft de minister van BZK enkele toezeggingen²⁷ gedaan over de rechtspositie van met name decentrale politieke ambtsdragers. In de Kamerbrief 'Waardevol ambt' van 18 juni 2025 zijn die toezeggingen deels uitgewerkt en is een pakket aan maatregelen opgenomen om het politieke ambt beter te laten aansluiten bij het huidige tijdsgewricht. De toezeggingen betreffen zowel rechtspositionele aspecten tijdens het politieke ambt als met betrekking tot de instroom. In hoofdstuk 3 komen we terug op deze Kamerbrief.

Conclusie

Door de bestuurlijke taakverzwaring en toegenomen werklast bij decentrale overheden als gevolg van de decentralisaties, bestuurlijke schaalvergroting en door nieuwe eisen die de samenleving stelt aan overheden is er aanleiding de arbeidsvoorwaarden voor politieke ambtsdragers daarop aan te passen. Ook de intensievere regionale samenwerking van lokale overheden heeft tot nu niet tot aanpassingen in de arbeidsvoorwaarden van decentrale bestuurders geleid, maar het is tijd daar invulling aan te geven. Door de geschetste ontwikkelingen rijst de vraag of louter het inwoneraantal van gemeenten nog een goede graadmeter is voor de bestuurlijke complexiteit en dus voor de rechtspositie van gemeentelijke politieke ambtsdragers. Voor waterschappen en provincies doet zich de vergelijkbare vraag voor of een vorm van differentiatie naar (onderlinge verschillen in) taakzwaarte redelijk zou zijn.

Het volgende hoofdstuk concentreert zich op de bevindingen uit dit hoofdstuk voor politieke ambtsdragers en hun dagelijkse werkzaamheden. Daarbij staat centraal welke aspecten van die bevindingen van voor de arbeidsvoorwaarden van belang zijn.

²⁷ TZ 2025 02-169.

Hoofdstuk 3

Wenselijk geachte veranderingen in de huidige arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers

In het vorige hoofdstuk zijn de ontwikkelingen in de bestuurlijke context geschetst die relevant kunnen zijn voor de arbeidsvoorwaarden. In dit hoofdstuk maakt het college vanuit die context de vertaalslag naar het politieke ambt, de ambtsdragers en hun werkzaamheden – de meer persoonlijke context derhalve. Deze vertaalslag vormt mede de basis voor het advies over gerichte en concrete veranderingen in de arbeidsvoorwaarden die het college voor ogen heeft. De voorgestelde wijzigingen worden in dit hoofdstuk op hoofdlijnen toegelicht en in de hoofdstukken 4 tot en met 6 verder uitgewerkt.

Politiek bestuur in Nederland

Het politieke bestuur in Nederland wordt op alle niveaus uitgeoefend door betrokken burgers, die vanuit hun maatschappelijke idealen constructief willen bijdragen aan het functioneren van de samenleving en daar veel tijd en energie in investeren, in het geval van lekenbestuurders vaak naast een betaalde baan. Zowel in het landelijke als in het decentrale bestuur werken leken en professionals daarbij nauw samen. Het lidmaatschap van de Eerste Kamerlid, de gemeenteraad, het Algemeen Bestuur van een waterschap en de Provinciale Staten worden als nevenfunctie uitgeoefend, terwijl bewindspersonen (ministers en staatssecretarissen), gedeputeerden, burgemeesters, wethouders, voorzitters waterschappen en andere leden van het Dagelijks Bestuur bij de waterschappen en commissarissen van de Koning meestal voltijds ('dagelijks') bestuurder zijn.

Werving en behoud

Voor een sterk en stabiel bestuur is het cruciaal dat overheden elkaar aanvullen en gezamenlijk de kracht hebben om maatschappelijke vraagstukken aan te pakken. Daarvoor is het noodzakelijk dat er voldoende geschikte ambtsdragers beschikbaar zijn, die samen bovendien een brede afspiegeling vormen van de samenleving. De basis waaruit gemotiveerde volksvertegenwoordigers en bestuurders worden gerekruteerd is echter smal; uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat slechts 15 % van de bevolking een raadslidmaatschap zou willen overwegen. Werving en selectie van politieke ambtsdragers zijn doorgaans een verantwoordelijkheid van politieke partijen, en het aantal mensen dat lid is van een politieke partij is beperkt. Dit confronteert politieke partijen bij verkiezingen regelmatig met lastige opgaven om voldoende kandidaten te behouden of nieuwe te vinden. Net als bij de tussentijdse uitstroom van politieke ambtsdragers speelt hierbij de werklust van het ambt in combinatie met bijvoorbeeld de eigen baan, de loopbaan van een partner en privé (zorg)taken een belangrijke rol. Taakverzwaring door decentralisatie en toenemende regionale samenwerking, maar ook een disbalans in ambities, taken, middelen en uitvoeringskracht bij decentrale overheden maken de huidige en toekomstige uitdagingen voor de decentrale ambtsdragers veeleisender.

Tamelijk eenzijdig profiel

Een ander blik van de smalle basis waaruit gemotiveerde volksvertegenwoordigers en bestuurders kunnen worden gerekruteerd in (met name) het decentrale bestuur, is het tamelijk eenzijdige profiel van de politieke ambtsdragers. Een diverse, inclusieve samenstelling (naar bijvoorbeeld genderidentiteit, leeftijd, sociaaleconomische klasse, opleiding, maatschappelijke positie, arbeidsbeperkingen, migratieachtergrond, levensbeschouwing, seksuele oriëntatie, culturele

achtergrond) komt niet vanzelf tot stand. Een gebrek aan diversiteit en inclusie brengt het risico met zich mee dat sommige standpunten en belangen onvoldoende doorklinken in het bestuur, waardoor inwoners onvoldoende gehoor dreigen te vinden voor hun problemen en zo het gevoel krijgen dat deze onvoldoende aandacht krijgen.

Toegenomen complexiteit: niet alleen bestuurlijk maar ook persoonlijk

Het bestuurlijk speelveld is ingewikkelder en drukker geworden. De partijpolitieke fragmentatie van raden, staten, algemeen besturen en colleges en de opkomst van nieuwe en onervaren politieke partijen vergen meer inzet van politieke ambtsdragers om meerderheden te vinden voor coalities en besluiten.

Met name decentrale bestuursorganen kampen vaker met een tekort aan bepaalde deskundigheid in eigen huis. Bovendien moeten zij hun opgaven realiseren binnen een meerlagig netwerkbestuur, waarin ze onder meer afhankelijk zijn van nationale en Europese wettelijke kaders, volatiele financiering van het rijk, een wirwar aan regionale samenwerkingsverbanden (gemeenschappelijke regelingen) en een scala aan onderwijs- en zorginstellingen waarmee afspraken moeten worden gemaakt om met pijn en moeite bepaalde beleidsdoelen te bereiken. Als gevolg daarvan is hun relatie met de rijksoverheid en de landelijke politiek gecompliceerd.

Het speelveld is ook op een andere manier ingewikkelder geworden: ambtsdragers worden in hun omgang met teleurgestelde inwoners (kiezers) geconfronteerd met een afnemend politiek vertrouwen, met weerstanden vanuit de samenleving en met een algemene verharding in hoe naar het werk van politieke ambtsdragers wordt gekeken. Dit maakt het werk van politieke ambtsdragers niet alleen bestuurlijk maar ook persoonlijk ingewikkelder en doet de werkdruk structureel toenemen.²⁸

Arbeidsomstandigheden onder druk door meer agressie

In het vorige hoofdstuk en hierboven heeft het college toegelicht waar het politieke ambt inhoudelijk complexer is geworden. Het college constateert dat er over de hele linie tevens sprake is van een opvallende verslechtering van de werkomstandigheden; zo kreeg bijna de helft van alle decentrale politieke ambtsdragers te maken met agressie. Zorgelijk is dat incidenten steeds meer op de persoon zijn gericht en dat zowel centrale als decentrale ambtsdragers deze incidenten zien toenemen en steeds vaker als ernstig ervaren. Het is heftig om in het ambt geconfronteerd te worden met vormen van agressie en geweld. Uit de *Monitor Integriteit en Veiligheid 2022* (onder decentrale politieke ambtsdragers) komt bijvoorbeeld naar voren dat in één jaar tijd 77 procent van de burgemeesters en 67 procent van de wethouders met agressie en geweld te maken krijgt. Dit gebeurt niet alleen bij het provincie- of gemeentehuis, maar komt ook voor bij de privéwoningen van decentrale bestuurders. Dit tast het werkplezier aan en verhoogt de ervaren mentale belasting van het werk, wat het bestuur en de democratie ernstig kan ondermijnen.

Doorwerking naar de beloning

De acht criteria die het adviescollege heeft vastgesteld,²⁹ vormen een toetssteen voor de arbeidsvoorwaarden. De criteria functioneren als het afwegingskader voor de periodieke beoordeling van de rechtspositie en vormen de basis voor een goed onderhoud daarvan. Daarnaast vindt het college het van belang dat er in de rechtspositie voldoende erkenning en waardering voor het ambt en de ambtsdragers blijven doorklinken. Dat geldt voor de arbeidsvoorwaarden die gelden tijdens het ambt, maar ook voor de arbeidsvoorwaarden na ontslag. Die bepalen, naast de inhoud van het werk, mede de aantrekkelijkheid van het ambt.

²⁸ Zie daarvoor de kamerbrief Waardevol Ambt par. 1.3. Kamerstukken II, 36 600 VII nr. 143.

²⁹ Zie hoofdstuk 1 voor de beschrijving van deze acht criteria in het afwegingskader.

Gedifferentieerd beeld binnen de bestuurslagen

Het college stelt vast dat de beloning van met name decentrale politieke ambtsdragers weliswaar is geïndexeerd, maar dat deze de afgelopen tien tot twintig jaar, op enkele uitzonderingen na, niet heeft mee geademd met de in het vorige hoofdstuk geschetste structurele ontwikkelingen in de bestuurlijke context en met de daarmee samenhangende substantieel toegenomen taakzwaarte.³⁰ Het beeld is weliswaar niet voor alle bestuurslagen gelijk, maar over de gehele linie is sprake van een toegenomen taakzwaarte. Als gevolg van de decentralisatie hebben gemeenten er over het algemeen meer taken en budget bij gekregen; die taken liggen vooral in het sociaal domein, waardoor deze decentralisatie wellicht een (nog) grotere impact voor inwoners heeft dan de decentralisaties en taakverzwaringen die de provincies en waterschappen betreffen.

Hoewel de taakverzwaring dus alle bestuurslagen raakt, ziet het college al met al wel aanleiding per bestuurslaag een zekere differentiatie in de arbeidsvoorwaardelijke veranderingen zichtbaar te maken. Vanzelfsprekend is er geen mathematische methode waaruit de hierna gekozen richting, de wenselijk geachte (beperkte) differentiatie en de overige aanbevelingen onomstotelijk in deze vorm kunnen worden vastgesteld. De aanbevelingen vormen wel een zo goed mogelijk onderbouwde en gedragen richting voor de verdere ontwikkeling van de rechtspositie. Het adviescollege verwacht hiermee bij te dragen aan de versterking van de aandacht, de erkenning en de waardering voor het werk dat politieke ambtsdragers dag in dag uit doen, in het belang van de Nederlandse samenleving.

Kamerbrief 'Waardevol ambt'

Deze eerder genoemde Kamerbrief³¹ van 18 juni 2025 onderschrijft de urgentie om te werken aan de aantrekkelijkheid van het politiek ambt. Ook wordt een link met aanpalende beleidsbrieven gelegd, zoals de brief 'Meedoen in democratie en samenleving' en de brief 'Goed bestuur'.³² In de brief worden voorts de laatste wetenschappelijke trends die het politieke ambt raken benoemd, zoals toegenomen werklust, agressie en intimidatie en de ondersteuning voor politieke ambtsdragers.

De Kamerbrief presenteert een pakket aan maatregelen om het politieke ambt beter te laten aansluiten bij het huidige tijdsgewricht. De brief somt de volgende beleidsmaatregelen op die het college kan onderschrijven als passend bij de bestaande behoefte en de huidige bestuurlijke context, hoewel deze niet alle de rechtspositie betreffen:

- Het investeren van 1 miljoen euro extra per jaar voor de komende vijf jaar in de beroeps- en belangenverenigingen voor de opleiding en ondersteuning van ambtsdragers en ondersteuners in het decentrale bestuur, waarvoor ook de (beroepsverenigingen voor) waterschapsbesturen in beeld zouden moeten komen.
- De aankondiging om voorbereidingen te treffen voor een wetsvoorstel voor het verhogen van het aantal raadsleden voor gemeenten met meer dan 200.000 inwoners. Ook wordt hierbij het vraagstuk van het maximumaantal te benoemen wethouders per gemeente en de mogelijkheid om deeltijdwethouders in te stellen betrokken.
- Het agenderen van politiek verlof voor alle werknemers, waarover het college in 2026 een advies wil uitbrengen.

³⁰ Uiteraard zijn de vergoedingen en de bezoldigingsbedragen wel steeds geïndexeerd. Zie ook

³¹ Zie brief van de minister van BZK van 18 juni 2025 Kamerstukken II, 36 600 VII nr. 143.

³² Zie <https://open.overheid.nl/documenten/fddd72cb-ba57-4d04-b4a5-6e5ed7974fec/file> en <https://open.overheid.nl/documenten/5bf9e1a2-fc55-49fd-9a70-dbe3b79852c6/file>

- Het opzetten van een terugkerende campagne voorafgaand aan decentrale verkiezingen om inwoners te enthousiasmeren voor een politiek ambt.

In de bijlage bij de brief wordt voorts een uitgebreide toelichting gegeven op de huidige stand van zaken m.b.t. de rechtspositionele aspecten uit het commissiedebat van 12 februari 2025.

Richtingen voor veranderingen in de arbeidsvoorwaarden

De door het adviescollege gekozen aanpassingsrichting aan de hand van de analyse van de literatuur en op basis van de twee eerder aangehaalde criteria uit het afwegingskader behelst drie thema's:

1. De primaire beloningen en de onderlinge beloningsverhoudingen;
2. Opleiding en ontwikkeling en de postactieve aanspraken in de Appa-regeling;
3. Overige aanbevolen aanpassingen in de (secundaire) arbeidsvoorwaarden.

Deze drie richtingen worden in de volgende drie hoofdstukken elk afzonderlijk toegelicht.

Overgangsrecht

Voor alle bepleite veranderingen geldt de vraag naar een passende datum van ingang. De geschetste veranderingen, zoals structurele salarisverhogingen (anders dan indexeringen) voor ministers en leden van de Staten-Generaal, zouden pas in kunnen gaan na de (eerst)volgende verkiezingen, om te voorkomen dat politieke ambtsdragers direct over het eigen salaris besluiten. Dit gegeven vloeit rechtstreeks voort uit de wet.³³ Voor decentrale politieke ambtsdragers kunnen verbeteringen in theorie eerder ingaan, omdat zij immers niet zelf over hun arbeidsvoorwaarden besluiten; verslechteringen gaan in verband met de vereiste rechtszekerheid sowieso altijd pas in na verkiezingen. Het college heeft in dit verband een voorkeur voor het bewaren van de samenhang in de onderlinge beloningsverhoudingen, zodat deze niet onnodig (tijdelijk) worden verstoord door andere data van inwerkingtreding. Doordat de arbeidsvoorwaarden van de landelijke politieke ambtsdragers bij wet worden vastgesteld, terwijl de wijzigingen alleen voor hun opvolgers van kracht kunnen worden, kunnen verschillende momenten van inwerkingtreding voor centrale en decentrale ambtsdragers in de praktijk echter onvermijdelijk zijn. Dit om een zeer lange tijd te vermijden tussen het uitbrengen van het herijkingsadvies en de inwerkingtreding van aanpassingen in de decentrale rechtspositie waartoe t.z.t. zou worden besloten.

³³ Zie artikel 4 van de Wet adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers:

- 1) Aanpassingen in het beloningsniveau, de onderlinge beloningsverhoudingen en overige geldelijke aanspraken van de leden van de Eerste respectievelijk Tweede Kamer der Staten-Generaal als gevolg van een advies van het adviescollege treden niet in werking dan nadat een nieuwgekozen Eerste respectievelijk Tweede Kamer is samengekomen na het tijdstip dat het advies gegeven is.
- 2) Aanpassingen in het beloningsniveau, de onderlinge beloningsverhoudingen en overige geldelijke aanspraken van Onze ministers en staatssecretarissen als gevolg van een advies van het adviescollege treden niet in werking dan nadat nieuwe ministers en staatssecretarissen naar aanleiding van een nieuwgekozen Tweede Kamer beëdigd zijn na het tijdstip dat het advies gegeven is.

Hoofdstuk 4

Aanbevelingen voor de primaire beloningen en de onderlinge beloningsverhoudingen

Bij onderlinge beloningsverhoudingen draait het om de redelijke maatvoering en de mate van differentiatie tussen groepen ambtsdragers. Hoeveel meer of minder dient de ene groep ambtsdragers te verdienen ten opzichte van een andere groep? Beloningsverhoudingen dienen breed geaccepteerd te zijn, zowel binnen de groep ambtsdragers als in de rest van de samenleving.³⁴ De onderbouwing van de vaste beloning dient daarom gebaseerd te zijn op wat breed binnen een organisatie of sector als billijk wordt ervaren. Als de beloningsverschillen overtuigend zijn gekoppeld aan herkenbare verschillen in rollen, verwachte bijdragen en taakzwaarte, dan is sprake van een goede, 'faire' beloningsstructuur. Een samenvatting van de voorgestelde maatregelen is te vinden in bijlage 1.

Functiewaardering

Voor de onderbouwing van beloningsverschillen in organisaties wordt vaak gebruikgemaakt van functiewaardering. Met functiewaardering wordt 'waarde aan werk' toegekend op basis van een (functie)omschrijving, vergelijkingsmateriaal en een analysekader. De inhoud van het werk in een functiebeschrijving (met taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden) wordt langs dit analysekader getoetst op vaste criteria, zoals impact en complexiteit van en benodigde kennis voor het werk. Hiermee kan dan een uitspraak worden onderbouwd over de relatieve zwaarte van het werk en is het mogelijk om door middel van een benchmark de resultaten te vergelijken met de externe markt. Op basis daarvan kan vervolgens een gebaseerde keuze worden gemaakt voor beloningen die recht doen aan de functiezwaarte en de positie van werknemers op de arbeidsmarkt.³⁵

Functiewaardering voor politieke ambtsdragers geen geschikt instrument

Eerder heeft het college echter moeten vaststellen dat functiewaardering op een vergelijkbare manier voor politieke ambtsdragers niet zinvol is. De inhoud van het politieke ambt wordt namelijk door veel meer bepaald dan door de (summiere) beschrijving ervan in wet- en regelgeving. Een werkgever-werknemer relatie ontbreekt ten principale. In een democratie vullen ambtsdragers hun ambt binnen de grenzen van de wet nu juist geheel naar eigen overtuiging nader in. Daarbij past dus niet de aanname dat een politieke ambtsdrager, in het bijzonder een volksvertegenwoordiger, uitsluitend vooraf omschreven activiteiten uitvoert en alleen daarvoor een beloning ontvangt. Het ambt omvat bovendien veel meer dan alleen een 'functie', zoals het deel uitmaken van een fractie, van een coalitie of college, en van een politieke partij.

Wat dan wel?

Functiewaardering in de gebruikelijke betekenis kan dus niet de basis zijn voor het vaststellen van de beloningen en de beloningsverhoudingen. Er zal een alternatief nodig zijn dat op een andere grondslag de maatschappelijke erkenning van de zwaarte van het ambt en de hiervoor geschetste

³⁴ Zie de rapportage *Beloning politieke ambtsdragers, Rapportage van een kwalitatief onderzoek onder burgers*, door Ferro Explore (juli 2024); het is [hier](#) te vinden op de website van het Arpa.

³⁵ Vaak worden individuele verschillen in beloning op grond van de arbeidsmarktpositie zichtbaar door middel van separate toeslagen bovenop de op grond van functiewaardering vastgestelde basisbezoldiging.

ontwikkelingen van de laatste jaren weerspiegelt, en dat een voldoende breed aanbod aan belangstellenden voor politieke functies bevordert. Voor de huidige beloningsverhoudingen geldt dat deze al zeer geruime tijd bestaan en worden herkend en doorgaans erkend als redelijk – en waar dat niet het geval was zijn ad hoc bijstellingen doorgevoerd.³⁶

Belangrijk is dat er een helder beloningsgebouw is dat de onderlinge beloningsverhoudingen inzichtelijk en uitlegbaar maakt. In het advies *Beloning bezien* heeft het adviescollege al vastgesteld dat zo'n beloningsgebouw recht zou doen aan de gewenste transparantie in de onderlinge beloningsverhoudingen en aan het criterium dat de financiële aanspraken van politieke ambtsdragers steeds opnieuw geijkt moeten kunnen worden aan veranderingen in de maatschappelijke en bestuurlijke context. Aan de top van dit beloningsgebouw staat het salaris van de minister (en minister-president), als hoogste salaris (100). Daaraan kunnen de vergoedingen en bezoldigingsbedragen van de overige ambtsdragers door middel van een percentage (d.w.z. met 100 als vertrekpunt) gerelateerd worden; een vorm van paarsgewijs vergelijken.

Verhoudingen beloningen politieke ambtsdragers ten opzichte van modale beloningen

Aanvullend op een beloningsgebouw met de weerslag van de onderlinge samenhang in de beloningen van ambtsdragers, is het interessant te verkennen hoe de bezoldigingsbedragen zich verhouden tot het modale inkomen; in Nederland, maar ook in andere landen, als benchmark voor de Nederlandse verhoudingen. Een internationale vergelijking van de hoogte van het minister-salaris met het modale inkomen (zie tabel 1) levert daarbij enig vergelijkingsmateriaal op, maar ook niet meer dan de constatering dat de beloning van de Nederlandse minister(-president) hem of haar doet belanden in de Europese middenmoot.

Het is overigens lastig om een compleet overzicht te geven van de salarissen van ministers-president/ politiek leiders in Europese landen, omdat deze doorgaans variëren afhankelijk van de specifieke (fiscale) wetgeving in elk land en vanwege het bestaan van diverse inkomenscomponenten naast de primaire bezoldiging (zoals een pensioenaanspraak). Op basis van open bronnen ontstaat het volgende globale en indicatieve beeld:

Tabel 2: Jaarsalarissen politiek leiders (doorgaans minister-president) in enkele Europese landen en de modale inkomens, gerangschikt op basis van de ratio salaris politiek leider / bevolking.³⁷

Land	Jaarsalaris politiek leider	Gemiddeld jaarsalaris van de bevolking	Ratio salaris politiek leider / bevolking (afgerond)
Estland	€ 206.400	€ 26.900	7,7
Duitsland	€ 333.500	€ 44.800	7,5
Italië	€ 240.000	€ 34.300	7
België	€ 291.000	€ 41.800	7
Zwitserland	€ 391.400	€ 56.800	6,9
Oostenrijk	€ 266.600	€ 45.500	5,9
Frankrijk	€ 181.700	€ 37.900	4,8
Verenigd Koninkrijk	€ 175.600	€ 36.900	4,8

³⁶ Laatstelijk voor de vergoedingen van leden van provinciale staten en algemeen besturen waterschappen, op grond van een voorafgaand advies van het college in 2023.

³⁷ Bron: *Adzuna* (2023); *Adzuna* biedt verschillende tools aan, zoals salarissen en gegevens over trends op de arbeidsmarkt; de bedragen zijn niet nader geverifieerd en dienen als indicatie.

Luxemburg	€ 293.900	€ 62.900	4,7
IJsland	€ 210.000	€ 46.100	4,6
Denemarken	€ 205.700	€ 45.400	4,5
Zweden	€ 199.200	€ 44.100	4,5
Nederland	€ 190.000	€ 46.500	4,1
Polen	€ 97.500	€ 24.200	4
Ierland	€ 185.000	€ 53.600	3,5
Hongarije	€ 77.600	€ 23.300	3,3
Finland	€ 126.000	€ 39.300	3,2
Bulgarije	€ 57.000	€ 17.800	3,2
Noorwegen	€ 171.800	€ 55.400	3,1
Turkije	€ 67.600	€ 22.700	3
Griekenland	€ 66.900	€ 23.900	2,8
Slowakije	€ 61.300	€ 26.700	2,3
Roemenië	€ 44.700	€ 21.800	2
Kroatië	€ 39.300	€ 21.400	1,8
<u>Gemiddelde</u>	<u>€ 174.155</u>	<u>€ 38.790</u>	<u>4,5</u>

Beloningsverhoudingen historisch gegroeid

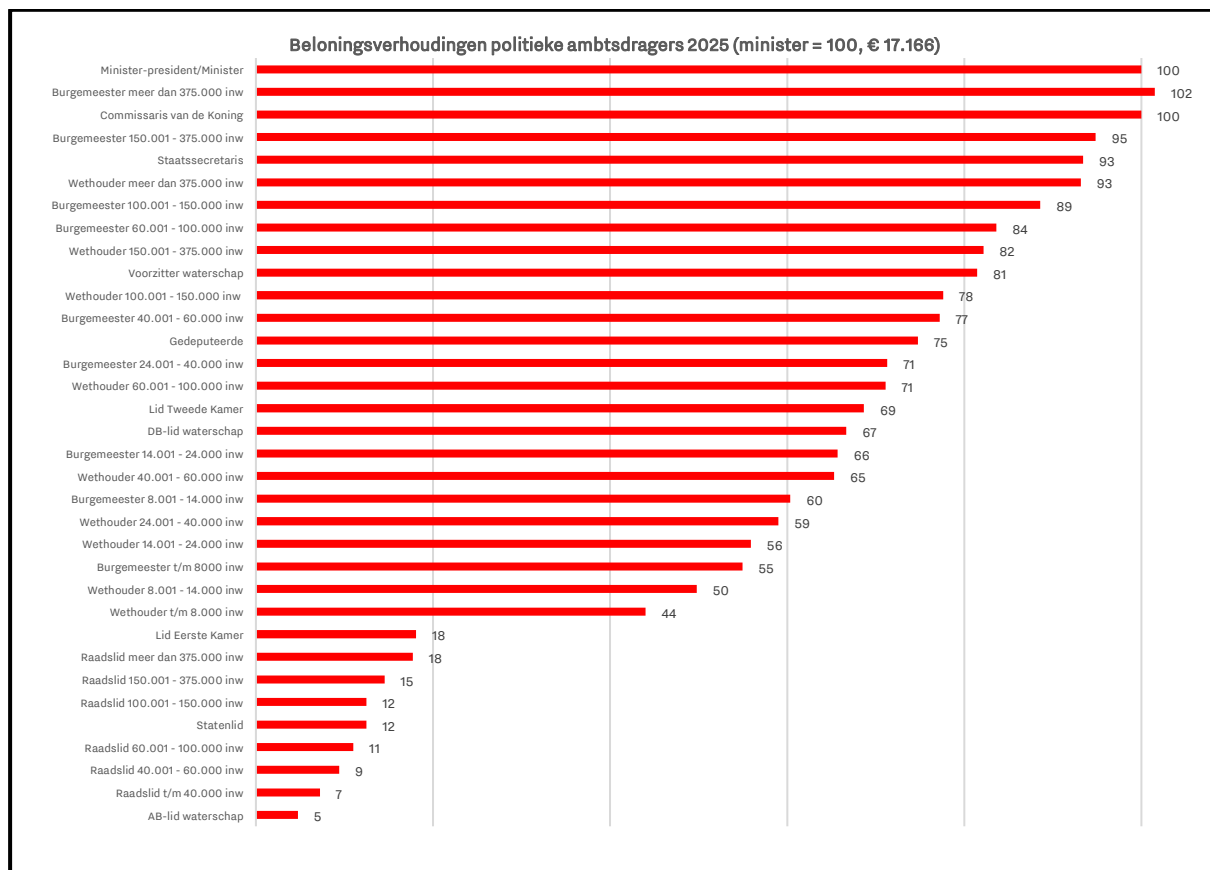
De beloningsverhoudingen tussen de verschillende categorieën Nederlandse ambtsdragers hebben zich betrekkelijk willekeurig ontwikkeld. Zo zijn er horizontale koppelingen (bijvoorbeeld aan het ministersalaris: voorzitters Hoge Colleges van Staat, commissarissen van de Koning en de burgemeesters van de vier grote steden), maar de koppelingen binnen de verschillende bestuurslagen zijn minder duidelijk aan te geven. Gedeputeerden en leden van de Tweede Kamer zijn dan weer gekoppeld aan de salarisschalen 17 respectievelijk 16 voor rijksambtenaren. De leden van provinciale staten, wethouders, gemeenteraadsleden en waterschapsbestuurders kennen eigen bezoldigingssystemen.

Het verschil in salarisontwikkelingen, los van indexatie, wordt veroorzaakt door het incidentele karakter van salaris aanpassingen voor groepen of door verschillen in tijdsbeslag. Veronderstelde salarisachterstanden zijn vaak naar aanleiding van politieke druk uit het veld voor bepaalde functies geïdentificeerd en vervolgens gerepareerd. Dit leidde dan vervolgens weer tot relatieve achterstanden bij andere politieke ambtsdragers. Een voorbeeld van een dergelijke aanpassing is de recente verhoging van de vergoedingsbedragen voor statenleden en AB-leden van waterschappen waardoor een relatieve achterstand is gecompenseerd om recht te doen aan de taakzwaarte van deze ambten.

Een beloningsgebouw voor politieke ambtsdragers

Het college adviseert om de onderlinge salarisverhoudingen van politieke ambtsdragers vast te leggen door middel van verhoudingsgetallen in de vorm van percentages van het hoogste salaris (i.c. dat van de minister). Het is niet te vermijden dat hiermee de bestaande, historische verhoudingen het vertrekpunt vormen. De bestaande verhoudingen zijn echter herkenbaar en doorgaans geaccepteerd:

Grafiek 1: Beloningsgebouw politieke ambtsdragers naar de stand van zaken in 2025



Dit beloningsgebouw is het vertrekpunt waarbinnen veranderingen op een transparante manier kunnen plaatsvinden. Veranderingen waarvoor de criteria uit het afwegingskader en de gevonden onderzoeksresultaten als belangrijk signaal fungeren.

Richtingen voor aanpassingen in de primaire beloningen

Voor alle politieke ambtsdragers is het ambt de laatste jaren bestuurlijk veeleisender en persoonlijk meer belastend geworden. Er is sprake van een relatieve taakverzwaring bij met name de decentrale bestuurslagen, die tot uitdrukking zou moeten komen in nieuwe onderlinge beloningsverhoudingen. Het objectief en precies waarderen van deze achterstand door toegenomen taakzwaarte in een concreet percentage van het salaris is uiteraard een lastige kwestie.

Door het vaststellen van een beloningsgebouw worden de bestaande onderlinge salarisverhoudingen in elk geval al inzichtelijker, waardoor (latere) verschuivingen in de bestuurlijke context en de gevolgen daarvan voor de arbeidsvoorwaarden transparanter gemaakt

kunnen worden. Het beloningsgebouw biedt bovendien een goede mogelijkheid om aan de hand van paarsgewijze vergelijkingen de onderlinge beloningsverhoudingen tussen de ambten waar wenselijk onderling te wegen. Daarbij zal indachtig de bestuurlijke hiërarchie het salaris van de minister wat het college betreft het hoogste in de tabel moeten zijn en blijven.³⁸ Het college vindt het passend dat alle politieke ambtsdragers daarvoor, voor zover dit niet eerder is gebeurd,³⁹ een extra vergoeding ontvangen, boven de al verwerkte indexaties in de afgelopen jaren. Uit door het college gehouden publieksonderzoek is eerder gebleken dat er – onder deze omstandigheden – draagvlak is voor het idee dat een zwaarder ambt met een hogere beloning gepaard gaat.⁴⁰

Het college ziet zodoende tegen de achtergrond van de geschetste bestuurlijke en maatschappelijke signalen in hoofdstuk 2 aanleiding om te adviseren tot de volgende hoofdrichtingen voor aanpassingen in het huidige beloningsgebouw:

1. Bestaande beloningsverhoudingen moeten worden aangepast aan de toegenomen bestuurlijke en persoonlijke taakzwaarte van het ambt, voor alle politieke ambtsdragers en in versterkte mate voor de decentrale bestuurslagen, met een accent op de gemeenten.
2. Met ontwikkelingen in de flexibilisering van arbeidsvoorwaarden van werknemers⁴¹ zou in een bepaalde mate rekening gehouden moeten worden in de beloningsbedragen voor politieke ambtsdragers. Dergelijke structurele inkomensmaatregelen, zoals de uitruilmogelijkheden tussen (vrije) tijd en geld en keuzemogelijkheden in arbeidsduur – verkorting of verlenging – zijn nooit doorvertaald naar politieke ambtsdragers, waardoor er sprake is van een bepaalde relatieve achterstand in de beloning.
3. Het verdient aanbeveling om voor decentrale volksvertegenwoordigers de vergoeding voor het ambt als compensatie voor de gemiste inkomsten uit de hoofdbaan te verbeteren, omdat deze vergoeding vaak als laag wordt beschouwd.⁴²

Deze drie richtingen worden hieronder uitgewerkt.

Ad 1) Bestaande beloningsverhoudingen aanpassen

De zwaarte van een politieke bestuurstaak neemt toe met de omvang van het werkveld. Aan dat inzicht kan op meerdere manieren een vervolg worden gegeven. Het kan consequenties hebben voor de beloning van de politiek eindverantwoordelijke, voor het aantal (mede-)bestuurders en hun beloning, en voor het aantal volksvertegenwoordigers en hun beloning. Binnen het Nederlandse politieke bestuur is dat alleen compleet uitgewerkt en ingevoerd op het niveau van de

³⁸ In dat licht is het ongewenst dat de beloning van de burgemeesters van de vier grote steden daar, zij het beperkt, bovenuit stijgt. Overigens sluit dit niet uit dat in de toekomst het salaris van de minister-president hoger wordt vastgesteld dan dat van een minister; eerder deed bijvoorbeeld de Commissie Dijkstal de aanbeveling dit salaris tien procent hoger vast te stellen.

³⁹ Statenleden, AB-leden en raadsleden in kleine gemeenten; voor gemeentelijke herindelingen geldt dat deze doorgaans leiden tot een aangepast beloningsniveau vanwege de grotere inwonertallen.

⁴⁰ Zie de rapportage *Beloning politieke ambtsdragers, Rapportage van een kwalitatief onderzoek onder burgers*, door Ferro Explore (juli 2024); het is [hier](#) te vinden op de website van het Arpa.

⁴¹ Waaronder dus met name de mogelijkheid in diverse cao's om tijd en geld uit te ruilen op grond van eigen keuzes (zoals bijvoorbeeld de mogelijkheid vrije dagen te 'verkopen', of een aantal uren per week langer te werken dan de geldende algemene arbeidsduur).

⁴² Een raadslid bijvoorbeeld ontvangt geen uurloon, maar een vergoeding voor het lidmaatschap, die afhankelijk is van het aantal inwoners van de gemeente. De vergoeding kan variëren, maar een globale indicatie is dat raadsleden in Nederland gemiddeld ongeveer € 18 per uur ontvangen, op basis van een gemiddelde van ca. 16 uur per week dat aan het raadswerk wordt besteed, maar raadsleden besteden naar eigen zeggen vaak meer uren per week aan het raadswerk (vaker 20 uur of meer per week). Een *gemiddelde* werknemer in Nederland verdient ongeveer € 28 per uur bruto (het exacte uurloon varieert uiteraard naar leeftijd, opleiding, ervaring en functie). Het *modale* uursalaris bedraagt circa € 21 bruto. Het wettelijk minimum uurloon bedraagt vanaf 1 juli 2025 € 14,40.

gemeenten, waarbij gedifferentieerd wordt naar inwonertallen, tussen de vier grote gemeenten aan de bovenkant en de categorie 15.000-40.000 inwoners aan de onderkant. De bezoldiging van politieke ambtsdragers bij de provincies is voor alle provincies gelijk, aangezien (blijkbaar) de werklust van provinciale bestuurders niet zo sterk afhankelijk wordt geacht van inwonertallen als bij gemeenten het geval is. Wel verschilt het aantal statenleden per provincie. De bezoldiging van waterschapsbestuurders is voor alle waterschappen gelijk. Daar verschilt het aantal AB-leden per waterschap.

Ad 2) Niet naar politieke ambtsdragers doorvertaalde inkomensmaatregelen die voor werknemers gelden

Naast de veranderingen in de bestuurlijke context, is sprake van structurele inkomensverbeteringen voor werknemers op grond van de veel cao's; los van de reguliere loonstijgingen dus.⁴³ Met name de uitruilmogelijkheden van tijd voor geld vallen hier op. Politieke ambtsdragers hebben de afgelopen twintig jaar (los van de uiteraard wel doorgevoerde indexaties) niet kunnen profiteren van dergelijke structurele inkomensverbeteringen zoals veel werknemers die wel hebben ontvangen.

Een vergelijking met de ratio tussen het ministersalaris en het modale inkomen in Nederland over de afgelopen vijftien jaar maakt overigens duidelijk dat er sprake is van een redelijk constant verhoudingsgetal (grafiek 2).

*Grafiek 2: Ratio ministersalaris en het modale inkomen in Nederland sinds 2010. Het ministersalaris is ongeveer 4,5 keer het modale inkomen. *NB: het modaal inkomen voor 2025 is een schatting van het CPB.*



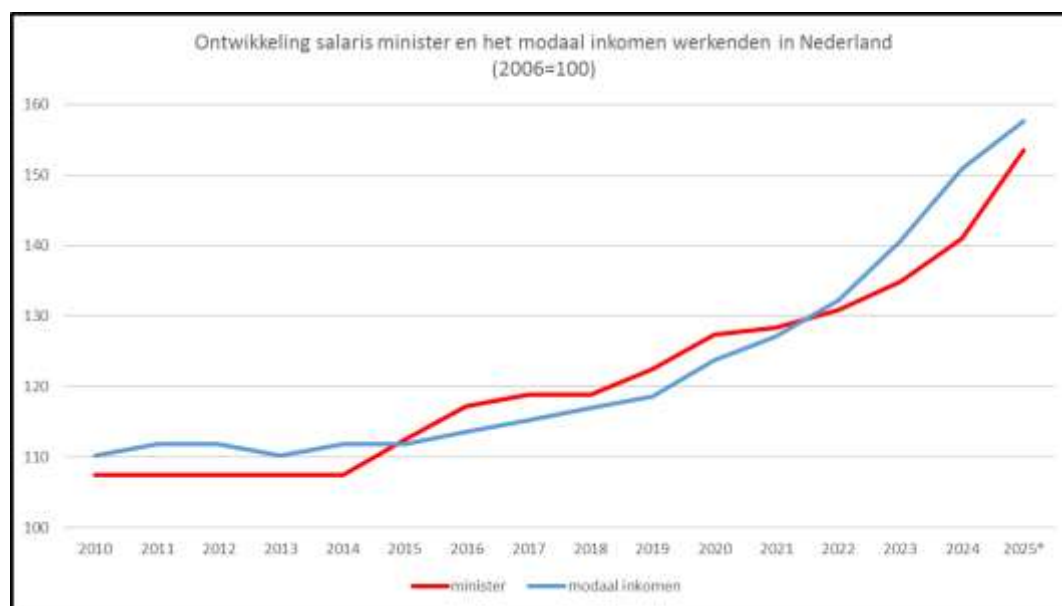
In de periode 2010-2025:

- is het modaal inkomen met 36,6 % toegenomen, gemiddeld 2,3 % per jaar;
- is het ministersalaris met 38,6 % toegenomen, gemiddeld 2,4 % per jaar.

In grafiek 3 worden de loonontwikkelingen voor het modale inkomen vergeleken met die van bewindspersonen.

⁴³ Dit geldt bijvoorbeeld voor de cao voor rijksambtenaren, waaraan ook de gebruikelijke indexatie van de salarissen van de meeste politieke ambtsdragers is gekoppeld.

Grafiek 3: Ontwikkeling salaris minister en het modaal inkomen sinds 2010



Ad 3, a) Compensatie voor gemiste inkomsten uit de hoofdbaan

Een volksvertegenwoordigende functie bij de decentrale overheden is een nevenfunctie om de binding van het politiek ambt met de maatschappij te behouden. Dit zogenoemde 'lekenbestuur' wordt in ons land gewaardeerd als een belangrijk onderdeel van een functionerende democratie. De beloning dient hiervoor goede waarborgen te bieden en een diverse en inclusieve samenstelling van deze groep te bevorderen. Zo zou de vergoeding voor de werkzaamheden als volksvertegenwoordiger de inkomensachteruitgang in de hoofdfunctie als gevolg van het tijdsbeslag van de vertegenwoordigende functie in voldoende mate moeten compenseren. Er zijn echter signalen dat dit slechts gedeeltelijk het geval is; vooral voor gemeenteraadsleden in de grote steden die veel uren in het raadswerk steken. Om die reden pleit het adviescollege voor een verhoging van de vergoedingsbedragen voor deze categorie ambtsdragers. Uiteraard zullen de eerder voor Statenleden, AB-leden (2023) en raadsleden in kleinere gemeenten (2019) doorgevoerde wijzigingen daarin verdisconteerd moeten worden.

Ad 3, b) Waarderingsmaatstaf

Het adviescollege zou de bestaande omvang-gerelateerde waarderingsmaatstaven voor de gemeentelijke ambtsdragers thans niet willen wijzigen. De gemeentelijke werklast blijkt in de praktijk ook (in belangrijke mate) gerelateerd te zijn aan de inwonertallen – en daarbinnen van de ontwikkelingen van specifieke doelgroepen. Desondanks ziet het college redenen voor een herbezinning daarop en is voornemens daaraan de komende jaren ook zelf te gaan werken. Zo lijkt de waarderingsmaatstaf voor de gemeentelijke ambtsdragers aan de hand van inwoneraantallen niet meer het enige onderscheidende criterium voor de taakzwaarte en complexiteit, met name als gevolg van toenemende regionalisering en bestuurlijke samenwerking. Natuurlijk neemt de complexiteit in grotere gemeenten toe, en ook nu geldt dat de beloning wijzigt na gemeentelijke herindelingen. In kleinere gemeenten dragen politieke ambtsdragers echter vaak weer een verantwoordelijkheid voor meerdere beleidsterreinen en is er minder ambtelijke ondersteuning voorhanden.

Op provinciaal niveau ziet het college vergelijkbare redenen om de beloning van de commissarissen van de Koning en provinciale bestuurders in de toekomst te differentiëren; bijvoorbeeld naar de inwoneraantallen van de provincie, of naar een andere waarderingsmaatstaf die (meer) recht doet aan de taakzwaarte voor deze categorie provinciale bestuurders. Voor waterschappen speelt een soortgelijke vraag. Welke maatstaf een meer passende zou zijn, is echter geen eenvoudig te beantwoorden vraag en behoeft een nadere zorgvuldige verkenning. In deze differentiatiestudie wil het college bezien of op grond van bepaalde criteria voor groepen politieke ambten een hogere of juist een lagere vergoeding passender is dan de huidige uniforme vergoedingen.

Vooralsnog adviseert het college daarom de huidige maatstaven niet te wijzigen en voorrang te geven aan de doorvertaling van de gevolgen van de veranderingen in de bestuurlijke en maatschappelijke context voor de arbeidsvoorwaarden.

Cao-rijksambtenaren meest 'nabij' als referentie

Van de cao's die het college heeft vergeleken met de rechtspositie van politiek ambtsdragers heeft het een meer specifieke vergelijking gemaakt met die voor rijksambtenaren.⁴⁴ Een vergelijking met juist deze cao ligt voor de hand, omdat deze thans tevens bepalend is voor de indexatie van de bezoldiging van ambtsdragers. Daarnaast is sprake van een bestuurlijke hiërarchie tussen bewindspersonen en (top-)ambtenaren.

Uit de vergelijking blijkt dat de in 1981 geïntroduceerde ambtelijke topstructuur en de sinds het begin van deze eeuw geïntroduceerde individuele keuzemogelijkheden in de arbeidsvoorwaarden hebben geleid tot structurele verbeteringen in de arbeidsvoorwaarden van (rijks)ambtenaren. Deze verbeteringen hebben sindsdien een relatief achterstellend effect gehad op de salarissen van bewindspersonen – en deels op die van alle politieke ambtsdragers. Zodoende hebben de beloningsbedragen van politieke ambtsdragers los van indexaties de afgelopen vijftientig jaar geen gelijke tred kunnen houden met deze categorie werknemers.⁴⁵

- Geen doorwerking in de beloning van de aan ambtenaren gegunde mogelijkheid tot betaalde arbeidsduurverlenging, terwijl er wel duidelijke signalen zijn dat de werkdruk en de arbeidstijd voor politieke ambtsdragers zijn toegenomen;
- Een niet doorgevoerde doorwerking van een structurele inkomensverbetering van de sector rijksambtenaren naar politieke ambtsdragers. Dit betreft de mogelijkheid bepaalde verlofbestanddelen te laten uitbetalen, waardoor tijd en geld binnen het arbeidsvoorwaardenbeleid voor een deel ruilbaar zijn geworden;
- Geen doorwerking van inkomens toeslagen zoals topambtenaren bij de rijksdienst die wel kennen naar de bezoldiging van bewindspersonen.

Dit laatste aspect raakt vanwege de hiërarchische relatie alleen aan de bezoldigingspositie van bewindspersonen, de overige aspecten gelden voor alle politieke ambtsdragers.

⁴⁴ Zie voetnoten 9 en 10.

⁴⁵ De Commissie Dijkstal signaleerde in 2007 dat functionarissen in de politieke top als gevolg van het ontbreken van een vastgestelde algemene arbeidsduur niet hebben kunnen profiteren van enkele arbeidsvoorwaardelijke verbeteringen. Een deel daarvan kwam door de introductie van een individuele keuzemogelijkheid voor rijksambtenaren in de vorm van een werktijdverruiming naar 40 uur per week en een aantal schaalherstructureringen voor de ambtelijke top. In totaal gaat het om een verbetering van 13,4% die niet heeft doorgewerkt naar de inkomensontwikkeling van politieke ambtsdragers. Daarnaast ontvangen topambtenaren (niveau 19) sinds 2002 toeslagen van 15,5% gemiddeld. Dat leidt voor bewindspersonen - de nauwst daarbij aangesloten groep - tot een achterstand op grond van de opgetelde inkomensmaatregelen van $13,4 + 15,5 = 28,9\%$. De feitelijke gemiddelde beloning week volgens de Commissie Dijkstal hierdoor in de praktijk af met gemiddeld ca. 10-15% ten gunste van topambtenaren ten opzichte van het ministersalaris.

Beloning van topambtenaren structureel (iets) hoger dan van de minister

Onderstaande tabel (tabel 2) vergelijkt de feitelijke gemiddelde bezoldiging van topambtenaren (i.c. SG's) met die van ministers sinds 2013.⁴⁶ Het kleiner wordende verschil vanaf 2015 tussen de salarissen van de ambtelijke top en de ministers is een rechtstreeks gevolg van de invoering van de zogenoemde Wnt-2 (de Wet Verlaging bezoldigingsmaximum Wnt, Stb. 2014, 588). Dit betrof een wijziging van de oorspronkelijke Wnt. De wijziging ging op 1 januari 2015 in. Deze Wnt-2 verlaagde vanaf 1 januari 2015 namelijk de bezoldigingsnorm voor topfunctionarissen in de (semi)publieke sector van 130% van het ministersalaris naar ongeveer een bedrag gelijk aan het ministersalaris.⁴⁷ De Wnt is ook van toepassing op topfunctionarissen bij de rijksoverheid.

Tabel 3: *Vergelijking maandsalarissen* minister en secretaris-generaal*

	Salaris minister	Salaris secretaris-generaal**	Vershil secretaris-generaal tov minister
2013	€ 12.345	€ 14.198	15,0%
2014	€ 12.353	€ 13.751	11,3%
2015	€ 12.916	€ 13.824	7,0%
2016	€ 13.456	€ 13.888	3,2%
2017	€ 13.641	€ 13.812	1,3%
2018	€ 13.646	€ 14.122	3,5%
2019	€ 14.051	€ 14.355	2,2%
2020	€ 14.614	€ 15.456	5,8%
2021	€ 14.717	€ 15.185	3,2%
2022	€ 15.014	€ 15.765	5,0%
2023	€ 15.478	€ 16.504	6,6%
2024	€ 16.220	€ 17.332	6,9%

* inclusief belaste deel onkostenvergoeding, eindejaars- en vakantie-uitkering.

** bij dit feitelijk betaalde (en tevens maximale) SG-salaris is rekening gehouden met SG's die volledig werkzaam waren in het jaar.

Bronnen: Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen, en rapportages WNT-BZK, Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014 t/m vergaderjaar 2024-2025.

Opheffen verschil in hoogte bezoldiging

Het college heeft geen betrokkenheid noch een adviestaak bij de hoogte van de ambtelijke beloningen, maar acht het geïllustreerde (en sinds 2022 weer oplopende) verschil tussen bewindspersonen en hun topambtenaren in het licht van de evidente hiërarchie op een ministerie voor eerstgenoemden minder gewenst. De beloning van de minister als politiek eind-verantwoordelijke voor een ministerie dient naar het oordeel van het college als regel de hoogste te zijn⁴⁸; daarvoor vraagt het bij deze dan ook de aandacht van het kabinet. Het college acht het

⁴⁶ Over de periode vóór 2013 konden geen exacte *feitelijke* bezoldigingsgegevens worden achterhaald (zie echter de vorige voetnoot over de bevindingen van de Commissie Dijkstal in 2007).

⁴⁷ Het maximumsalaris voor topfunctionarissen op grond van de Wnt bedraagt voor 2025 € 246.000; dit bedrag is circa 15% hoger dan de jaarbezoldiging van een minister, een gevolg van het feit dat de Wnt-norm is opgebouwd uit diverse inkomensbestanddelen. Het adviescollege adviseert niet over de Wnt en daarin opgenomen normbedragen. Het is aan de wetgever over eventuele wijzigingen te besluiten, ook als de beloning van politieke ambtsdragers deze norm indirect zouden beïnvloeden.

⁴⁸ Dit ministersalaris ("100") staat in de Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen en bedraagt (exclusief vakantie-uitkering en eindejaarsuitkering) thans € 14.760,00 per maand (excl. voorgestelde verhoging)

ook om die reden alleszins verdedigbaar de sinds het begin van deze eeuw ontstane structurele scheefgroei in de beloningsverhoudingen (geleidelijk) te compenseren.

Voorstel voor aanpassing beloningen

In het licht van bovenstaande argumenten bepleit het college een fasegewijs door te voeren verhoging van de hiervoor genoemde bezoldigings- en vergoedingsbedragen in drie jaren, naast de gebruikelijke indexaties, uitgaande van het huidige salaris (november 2025). De drie hiervoor genoemde constatering zijn verwerkt in de hierna voorgestelde nieuwe bezoldigings- en vergoedingsbedragen. Voor alle percentages geldt dat het gaat om een jaarlijkse toekenning van de genoemde verhoging, cumulerend gedurende drie achtereenvolgende jaren:

- 5% voor elk jaar voor bewindspersonen.
- 4% voor elk jaar voor de leden van de Eerste en Tweede Kamer.
- 6% voor elk jaar voor volksvertegenwoordigers en bestuurders op gemeentelijk niveau en 5% voor elk jaar voor de gedeputeerden en DB-leden (inclusief de voorzitters) van waterschappen. Voor de statenleden, de AB-leden en de gemeenteraadsleden in kleine gemeenten, die al eerder voor de achterliggende toename in taakzwaarte werden gecompenseerd (2023, en raadsleden kleine gemeenten in 2019⁴⁹), adviseert het college het percentage vast te stellen op 3,3% per jaar. Hiermee wordt recht gedaan aan redelijke beloningsverhoudingen.
- Een uitzondering betreft de bezoldiging van de commissarissen van de Koning (cvdK). De nu nog vaste koppeling aan het ministersalaris ligt niet meer in de rede. De taak van een minister is zwaarder dan die van een cvdK. Ministers zijn eindverantwoordelijk voor brede landelijke beleidsterreinen, terwijl een cvdK zich richt op de lokale bestuurlijke taken. Voor diens rijkstaken geldt dat de cvdK verantwoording aflegt aan de minister en onder diens gezag opereert. Bovendien cumuleert de ambtstoelage voor de cvdK met de vergoeding voor 'overige ambtskosten' tot een netto niveau dat ver uitgaat boven de onkostenvergoeding voor bewindspersonen.⁵⁰ Daarom adviseert het college de bezoldiging van de cvdK vast te stellen op het niveau 93 (in de onderlinge verhouding t.o.v. een minister), onder gelijktijdige herziening van de onkostenvergoedingen.
- Voor de burgemeesters van de vier grote steden geldt dat zij in de nieuwe beloningsverhoudingen op het beloningsniveau van de minister zouden uitkomen – en dus niet op een iets hogere bezoldiging zoals nu nog wel het geval is.
- Voor de vicepresident van de Raad van State, de President van de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman geldt dat hun bezoldiging gekoppeld blijft aan die van de minister. Deze ambtsdragers kunnen worden aangeduid met de term 'publiek

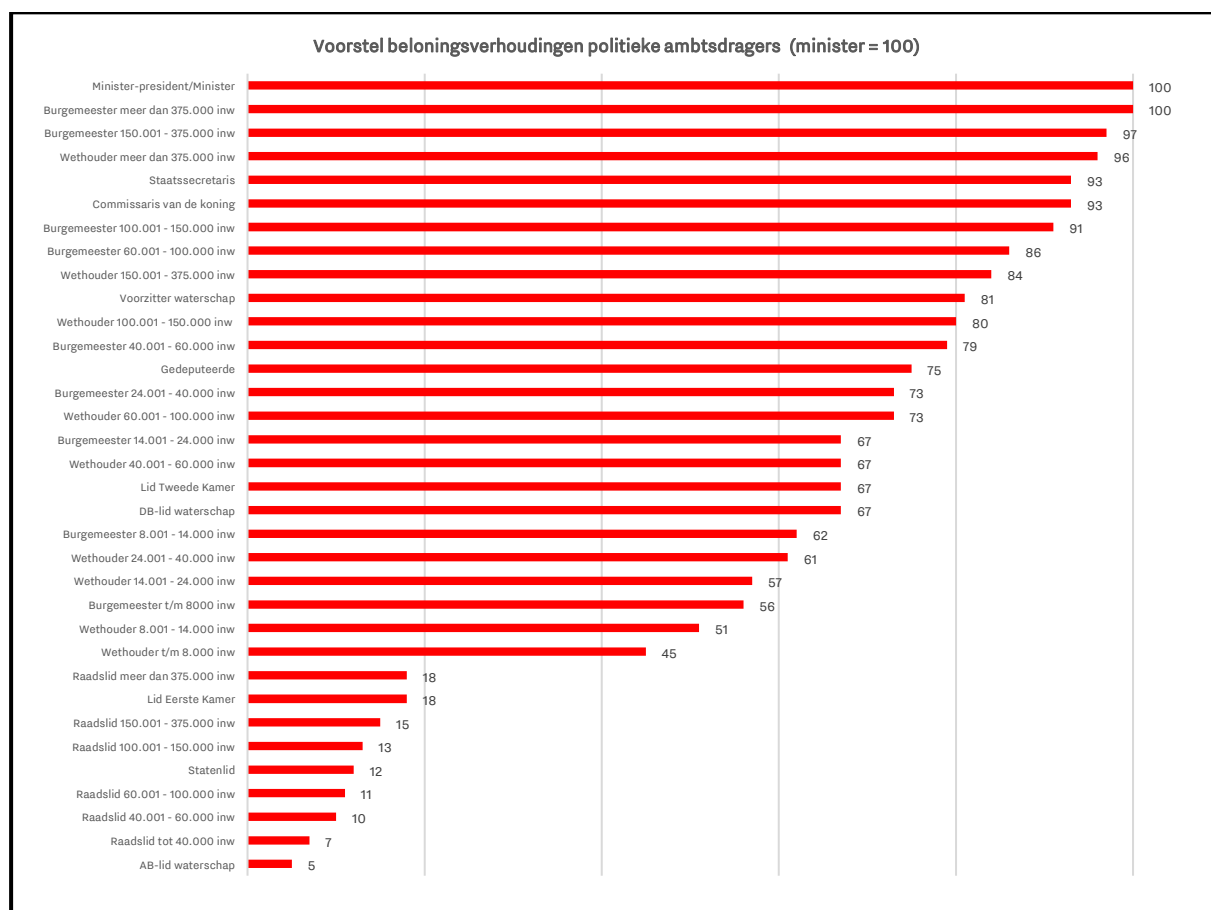
⁴⁹ In 2019 zijn de vergoedingen voor raadsleden in de drie laagste inwonersklassen (tot 24.000 inwoners) verhoogd. Dit was een gevolg van een wetwijziging waarbij de laagste inwonersklassen voor raadsleden zijn samengevoegd.

⁵⁰ Zie daarvoor het rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers artikel 2.2.6. De commissaris ontvangt per maand voor aan de uitoefening van het ambt verbonden kosten: a. een ambtstoelage van € 806,22 en b. een vergoeding van € 616,44 voor overige ambtskosten. Een minister ontvangt per maand een onkostenvergoeding van € 454,12, een staatssecretaris ontvangt € 377,91.

ambtsdrager'; politiek ambtsdrager zijn zij immers geenszins. Op hen is het afwegingskader ook niet integraal toepasbaar.

Grafiek 4 hierna geeft een overzicht van de voorgestelde beloningsverhoudingen.

Grafiek 4: Voorstel nieuwe beloningsverhoudingen politieke ambtsdragers



De wijzigingen ten opzichte van de huidige verhoudingen (zie grafiek 1) zijn hierna opgenomen in tabel 4.

Tabel 4: Gevolgen voorstel voor de beloningsverhoudingen van politieke ambtsdragers

Ambtsdrager	huidige verhouding tov ministersalaris (=100)	voorgestelde positie ten opzichte van ministersalaris (=100)	huidige verhouding tov modaal inkomen in 2025	verhouding tov modaal inkomen 2025 obv voorstel
Minister en minister-president	100	100	4,4	5,1
Burgemeester meer dan 375.000 inw	102	100	4,5	5,1
Commissaris van de Koning	100	93	4,4	4,8
Burgemeester 150.001 - 375.000 inw	95	97	4,2	5,0
Staatssecretaris	93	93	4,1	4,8
Wethouder meer dan 375.000 inw	93	96	4,1	5,0
Burgemeester 100.001 - 150.000 inw	89	91	3,9	4,6
Burgemeester 60.001 - 100.000 inw	83	86	3,7	4,4
Wethouder 150.001 - 375.000 inw	82	84	3,6	4,4
Voorzitter waterschap	81	81	3,6	4,1
Wethouder 100.001 - 150.000 inw	78	80	3,4	4,1
Burgemeester 40.001 - 60.000 inw	77	79	3,4	4,0
Gedeputeerde	75	75	3,3	3,8
Burgemeester 24.001 - 40.000 inw	71	73	3,2	3,7
Wethouder 60.001 - 100.000 inw	71	73	3,1	3,7
DB-lid waterschap	67	67	3,0	3,4
Burgemeester 14.001 - 24.000 inw	66	67	2,9	3,4
Wethouder 40.001 - 60.000 inw	65	67	2,9	3,4
Lid Tweede Kamer	69	67	3,0	3,4
Burgemeester 8.001 - 14.000 inw	60	62	2,7	3,2
Wethouder 24.001 - 40.000 inw	59	61	2,6	3,1
Wethouder 14.001 - 24.000 inw	56	57	2,5	2,9
Burgemeester t/m 8000 inw	55	56	2,4	2,9
Wethouder 8.001 - 14.000 inw	50	51	2,2	2,6
Wethouder t/m 8.000 inw	44	45	1,9	2,3
Raadslid meer dan 375.000 inw	18	18	0,8	0,9
Lid Eerste Kamer	18	18	0,8	0,9
Raadslid 150.001 - 375.000 inw	15	15	0,6	0,8
Raadslid 100.001 - 150.000 inw	13	13	0,6	0,7
Raadslid 60.001 - 100.000 inw	11	11	0,5	0,6
Statenlid	13	12	0,6	0,6
Raadslid 40.001 - 60.000 inw	9	10	0,4	0,5
Raadslid 24.001 - 40.000 inw	7	7	0,3	0,4
Raadslid 14.001 - 24.000 inw	7	7	0,3	0,4
Raadslid 8.001 - 14.000 inw	7	7	0,3	0,4
Raadslid < 8.001 inw	7	7	0,3	0,4
AB-lid waterschap	5	5	0,2	0,2

Hoofdstuk 5

Aanbevelingen voor opleiding en postactieve arbeidsvoorwaarden

Anders dan bij werknemers het geval is, kan er aan een politiek ambt abrupt en ongewild een eind komen. Politieke ambtsdragers hebben geen ontslagbescherming, herbenoeming in een politiek ambt is geen vanzelfsprekendheid en het afbreukrisico is hoog. Gelet hierop benadrukt het college het belang van meer ruimte om tijdig, reeds gedurende het ambt, te investeren in de kansen op een goede vervolgloopbaan. Dit hoofdstuk bevat in dit kader een aantal aanbevelingen.

Opleiding en ontwikkeling

De behoefte aan vakinhoudelijke opleiding hangt als regel samen met het aantal ervaringsjaren van – bijvoorbeeld – wethouders en gemeenteraadsleden. Voor met name lekenbestuurders (decentrale volksvertegenwoordigers) kunnen vakinhoudelijke training en opleiding de invulling van het ambt beter maken, en bovendien bijdragen aan een beter perspectief op werk na afloop van een ambtstermijn. Voor de rechtspositie van politieke ambtsdragers volgt het college het principe *rechtspositie van werknemers volgen, tenzij specifieke arbeidsvoorwaarden nodig zijn*. Enerzijds wil het college dit doen via het toekennen van een persoonlijk budget aan de fulltime politieke ambtsdragers (voorzitters, dagelijks bestuurders en Tweede Kamerleden), dat ingezet kan worden de loopbaan na de politiek. De aanbeveling om een persoonlijk budget vorm te geven wordt verderop in de paragraaf 'Aanbevelingen m.b.t. postactieve maatregelen' beschreven.

Daarnaast is het van belang dat de activiteiten die bijvoorbeeld de beroepsverenigingen ontplooiën op dit gebied gecontinueerd en waar mogelijk verstevigd worden. Voor dit opleidings- en ontwikkelingsbudget ligt het voor de hand om aan te sluiten bij bestaande cao's voor werknemers. Al lang bestaan daar de zogeheten opleidings- en ontwikkelings- (O&O- of arbeidsmarkt-) fondsen. Deze O&O-fondsen worden onder meer gevoed door een bepaald percentage van de brutoloonsum. Dat varieert tussen 0,075 en 4,16 procent, met een gemiddelde van 0,53 procent. Als praktisch uitgangspunt echter, zou voor de betrokken beroepsverenigingen de huidige subsidietoekenning kunnen blijven gelden. Het uitgangspunt zou moeten zijn dat de betrokken verenigingen en andere spelers⁵¹ in voldoende mate, kwaliteit en continuïteit voorzieningen kunnen blijven aanbieden voor de opleiding en ontwikkeling van politieke ambtsdragers – en waar nodig dus op onderdelen geïntensiveerd. Het college merkt op dat de belangenverenigingen voor de AB-leden, de DB-leden en de voorzitters van waterschappen thans geen subsidie ontvangen; zij ressorteren onder het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Het college acht subsidiëring voor deze verenigingen in de toekomst niettemin eveneens van belang.

Voor een passend aanbod is soms individueel maatwerk op zijn plaats, zoals bij loopbaanadvies – direct vergoed vanuit het eigen bestuursorgaan (gemeente, provincie, etc.). In andere gevallen kan een breed collectief aanbod de toegankelijkheid van opleidings- en ontwikkelingsactiviteiten vergemakkelijken.

⁵¹ Er zijn verschillende spelers die dit collectieve aanbod organiseren, zoals politieke partijen, griffies/ bestuursadviseurs (voor volksvertegenwoordigers) en uiteraard de diverse beroepsverenigingen. Het college bepleit de vereiste middelen langs een in overleg met de betrokkenen te bepalen verdeelsleutel toe te kennen door middel van subsidiëring van de genoemde organisaties.

Controversieel karakter Appa-regeling

Veelvuldig blijkt de ontslaguitkeringsregeling voor politieke ambtsdragers (bewindspersonen, dagelijkse bestuurders en Tweede Kamerleden) in de publieke opinie weerstanden op te roepen. Een belangrijke verklaring voor het controversiële karakter van de zogeheten 'wachtgeldregeling' ligt vooral in het onbegrip over het uitoefenen van wachtgeldrechten als ambtsdragers om hen moverende redenen stoppen met het ambt.⁵² Als ze zelf ontslag nemen ontvangen werknemers immers geen WW-uitkering. Regelmatig wordt in de media ter discussie gesteld waarom ambtsdragers in hetzelfde geval dan wel recht op een uitkering hebben. Zie bijlage 2 met een nadere uitleg over de Appa-ontslaguiteringsregeling en de verschillen met de regeling voor werknemers (in WW en cao).

Er zijn echter wezenlijke verschillen tussen 'gewone' werknemers die bij ontslag recht hebben op WW en politieke ambtsdragers die bij vertrek een beroep kunnen doen op de 'wachtgeld'-regeling. Zo ontberen ambtsdragers uit de aard van het ambt ontslagbescherming, is herbenoeming in een politiek ambt geen vanzelfsprekendheid en kan er aan het ambt om politieke redenen abrupt en ongewild een eind komen, met risico's van blijvende persoonlijke of professionele schade voor reputatie, loopbaan of privéleven. Het is voor het functioneren van het openbaar bestuur daarom van groot belang dat de democratische noodzaak van 'deelnemen en opstappen zonder ernstige financiële risico's' krachtig wordt verdedigd. Het vangnet dat de Appa-regeling biedt de ambtsdrager de mogelijkheid zijn ambt onafhankelijk te vervullen zonder de vrees abrupt zonder inkomen te geraken.

Voor de aantrekkelijkheid van politieke ambten is het bovendien van belang dat het politieke ambt een waardevolle stap is in de (vervolg-)loopbaan, en dat een ambtsdrager na het aftreden weer goed kan landen in een vervolgfunctie elders in de samenleving. In dit verband vindt het college het tevens zeer gewenst dat de zogenoemde 'Dijkhofclausule' in de Appa-regeling, die het mogelijk maakt desgewenst van het wachtgeld af te zien, komt te vervallen; deze mogelijkheid leidt in de praktijk tot een ongewenste persoonlijke druk op de betrokken ambtsdragers.

Aanbevelingen postactieve maatregelen

Het college komt, mede naar aanleiding van een gesprek met enkele re-integratiebegeleiders voor politieke ambtsdragers, tot de navolgende aanbevelingen:

Re-integratie na ontslag

De Wet Appa is een vangnet voor de benoemde politieke ambtsdrager die is afgetreden of ontslagen. De wet is ook van toepassing op Tweede Kamerleden. De reden van aftreden of ontslag is niet relevant voor het recht op uitkering. Dit vangnet is er omdat voor de politieke ambtsdrager geen ontslagbescherming geldt zoals voor de werknemer. Bovendien geldt er geen opzegtermijn zoals voor werknemers. De betrokkene is op grond van de Wet Appa⁵³ verplicht door een re-integratiebureau een plan op te laten stellen voor het verwerven van passende arbeid. In dit plan zijn de activiteiten opgenomen die noodzakelijk zijn om te voldoen aan de sollicitatieverplichting. De uitkeringsgerechtigde is verplicht dit plan, nadat het is goedgekeurd door het bestuursorgaan (de betreffende gemeente, provincie etc.), ook uit te voeren. De uitvoering van het plan gebeurt

⁵² 'Wachtgeld' is in Nederland de informele en feitelijk onjuiste term voor een ontslaguitkering voor politieke ambtsdragers, die wordt uitgekeerd na al dan niet vrijwillig vertrek uit de functie, zoals door ontslag of na beëindiging van het (verkiezings-)mandaat, in afwachting van een andere functie, een baan of een pensioen. De naam wachtgeld stamt uit de tijd dat een ambtenaar formeel niet ontslagen kon worden. Als hij geen actieve functie meer had, moest hij op een nieuwe betrekking 'wachten'.

⁵³ Zie de eerste leden van de artikelen 7b, 52b en 132b van de Wet Appa.

onder begeleiding van het re-integratiebureau. De vergoeding voor de re-integratiebegeleiding is thans gemaximeerd op 20% van de jaarbezoldiging. Aanvullend kunnen bepaalde kosten van training of opleiding vergoed worden (zie artikel 2.8 van het Besluit Sollicitatieplicht Appa). Dit wettelijk maximum blijkt in de praktijk ruim bemeten en niet altijd noodzakelijk voor een geslaagde re-integratie, terwijl het vaak wel wordt gezien als een gebruikelijk te declareren budget. Dit is ongewenst. Bovendien is het in de Appa opgenomen onderscheid tussen vrijwillige en verplichte outplacement (en de daarbij horende verschillen in de wijze van bekostiging) in de praktijk niet helder. In de praktijk wordt het onderscheid tussen vrijwillige en verplichte outplacement niet gemaakt en heeft het dus geen functie. Het ministerie van BZK heeft op 11 juli 2025 een vernieuwd concept 'Sollicitatiebesluit Appa 2025' en een concept 'Regeling sollicitatieplicht Appa 2025' in consultatie gebracht waarin met deze aspecten rekening wordt gehouden. Het college stelt voor de kosten te normeren op een bedrag dat in overeenstemming is met wat op grond van het re-integratieplan voor de betrokkene minimaal is vereist dan wel te kiezen voor een persoonlijk budget dat de ambtsdrager bij ontslag ontvangt (zie onder 'transitievergoeding' hierna). Het college acht van belang dat niet een vooraf vastgestelde hoogte van het bedrag maar dat wat redelijkerwijs nodig is om de betrokkene te re-integreren bepalend is voor de uiteindelijke uitgaven.

Start sollicitatieplicht

Na afloop van de eerste drie maanden na het ontslag of vertrek moet de voormalig ambtsdrager wekelijks activiteiten ondernemen en daarover rapporteren aan het re-integratiebureau. De periode van drie maanden voorafgaand aan de start van de aan de Wet Appa gekoppelde sollicitatieverplichting wordt in de praktijk soms als te kort ervaren om goed voorbereid aan de re-integratie of outplacement te kunnen beginnen. Voor sommigen geldt dat het verstandig is om na het (soms abrupte) einde van de ambtsperiode eerst te recupereren en niet overhaast te starten met (het solliciteren naar) een vervolgfunctie. Het college stelt voor deze termijn te verlengen tot vier maanden. Dit zou dan als maatwerk onderdeel kunnen zijn van het plan van aanpak dat de betrokkene met het gekozen re-integratiebureau opstelt. Het laat tevens de mogelijkheid onverlet dat het recht op re-integratievoorzieningen desgewenst gelijk na het aftreden in kan gaan, voor die politieke ambtsdragers die geen behoefte hebben aan een recuperatieperiode.

Transitievergoeding

Voor politieke ambtsdragers (i.c. benoemde bestuurders en Tweede Kamerleden) bestaat er geen transitievergoeding naast of in aanvulling op een uitkering bij ontslag, zoals voor werknemers wel geldt naast de WW-uitkering. Het doel van de transitievergoeding is onder andere om de werknemer in staat te stellen de overgang naar een andere baan naar eigen inzicht mogelijk te maken of te vergemakkelijken. Dit doel is evenzeer relevant voor de benoemde politieke ambtsdrager en het Tweede Kamerlid, na beëindiging van het (doorgaans fulltime) ambt. Het college acht het wenselijk hiervoor een persoonlijk budget beschikbaar te stellen en de ambtsdrager zelf verantwoordelijk te maken voor diens re-integratie, inclusief de bekostiging, in plaats van de thans gemaximeerde 20% van de jaarbezoldiging die re-integratiebureaus in rekening kunnen brengen bij de betreffende bestuursorganen.

Doordat een politiek ambt per definitie voor een bepaalde tijd wordt uitgeoefend zal het toepassen van de praktijknorm voor de transitievergoeding (t.w. 1/3 maandsalaris per gewerkt jaar) minder passend zijn. Het college adviseert het transitiebudget per ambtsperiode vast te stellen op vier maandsalarissen, ongeacht of het ambt daadwerkelijk voor de volle vier jaren is uitgeoefend en onverminderd het recht op de Appa-uitkering. Hiermee wordt tevens voorzien in het ontbreken van een opzegtermijn. Deze uitkering zal doorgaans afdoende zijn om de re-integratie te bekostigen. Waar dat aantoonbaar in bijzondere gevallen niet het geval blijkt te zijn, kunnen de meerkosten alsnog voor rekening van het verantwoordelijk bestuursorgaan worden gebracht.

Het college acht het plausibel dat (naast de sollicitatieverplichting) de betrokkene - zoals nu - verplicht blijft door een re-integratiebureau een plan op te laten stellen voor het verwerven van passende arbeid.

Pre-Appa fase

Door al tijdens het ambt loopbaanoriëntatie of mobiliteit bevorderende activiteiten mogelijk te maken, kunnen politieke ambtsdragers tijdig voorsorteren op de sollicitatieplicht na het aftreden of ontslag. Het is dus wenselijk - en overigens nu reeds mogelijk - dat de voorziene re-integratie na het ambt al gedurende het ambt aandacht krijgt. In deze zogenoemde 'pre-Appa fase' zou er meer ruimte moeten zijn voor de voorbereiding op het leven na de politiek, waarbij het vooral gaat om het verkrijgen van inzicht in de toekomstige inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. De kosten hiervoor worden door het verantwoordelijk bestuursorgaan vergoed dan wel beschikbaar gesteld door de verschillende beroeps- en belangenorganisaties op basis van de aan hen door de minister van BZK verstrekte subsidie. Daarnaast verdient het aanbeveling dat colleges met hun leden hierover concrete afspraken maken en zoveel als mogelijk tijd beschikbaar stellen voor dit doel.

Anticumulatie vanaf 100%

De sollicitatieverplichting gedurende de Appa-uitkeringsduur omvat functies van eenzelfde salariscategorie. Een lager betaalde functie accepteren betekent dat de sollicitatieverplichting blijft bestaan zolang de uitkering voortduurt en er geen vervolgfunctie met een gelijk salaris is gevonden. Het adviescollege adviseert ook hierin meer maatwerk toe te staan en de ambities van de voormalig ambtsdrager daarbij centraal te stellen. Zo is het niet onredelijk van (met name maar niet per se alleen oudere) ambtsdragers te accepteren dat deze eerder een lager betaalde baan aanvaarden, door bijvoorbeeld ten minste 60-70% van de laatstgenoten bezoldiging als ondergrens aan te houden en de sollicitatieverplichting te laten vervallen zodra een dergelijke lager betaalde baan is aanvaard. De uitkering kan dan voor de nog resterende duur voortduren bij wijze van loonsuppletie, waarbij de uitkering wordt gekort als het bedrag van de bijverdiensten en de uitkering samen meer bedragen dan 100% van de laatstgenoten bezoldiging.

Pensioen en arbeidsongeschiktheid

Alles overziend ziet het college geen aanleiding om op het terrein van de pensioenen thans grote veranderingen voor te stellen. Aan de doorvertaling van de nieuwe pensioenwetgeving voor werknemers naar politieke ambtsdragers wordt immers al volop gewerkt, inclusief de overgang naar kapitaaldekking.

Het college adviseert wel om de regels in de Appa voor arbeidsongeschiktheid te moderniseren. Zo wordt de oude WAO nog als referentiekader gebruikt en komt de keuring voor de voortgezette uitkering pas aan de orde aan het einde van de reguliere Appa-duur. De betrokken arbeidsongeschikte ambtsdrager kan echter belang hebben bij een eerdere keuring, dit om waar mogelijk zijn resterende verdienvermogen vroegtijdig(er) te laten vaststellen, wat van belang kan zijn voor de reikwijdte van de sollicitatieverplichting. Bovendien blijkt het ontslag van een dagelijks bestuurder na één jaar ziekte (veel) te snel te zijn. Een werknemer krijgt pas na twee jaar ziekte ontslag. Dit gegeven zet het genezingsproces van de betrokken bestuurder soms onder tijdsdruk. Stapsgewijs re-integreren is bovendien lastig in het ambt.

Het college adviseert tevens het instellen van een pool bedrijfs-/ verzekeringsartsen die kennis hebben van deze specifieke groep werkenden, wat toegevoegde waarde kan bieden om tot een verbetering van de werkwijze op dit gebied te komen – en wellicht ook op ander gebied, zoals bij verlof en vervanging.

Politiek verlof

Het adviescollege ziet ten slotte een – nader te verkennen – toegevoegde waarde in het waar mogelijk voorzien in een vorm van politiek of burgerschapsverlof, inclusief een hierbij behorende

terugkeergarantie, die verder gaat dan het in het Burgerlijk Wetboek geregelde verlof voor het bijwonen van vergaderingen. De cao voor rijksambtenaren biedt een dergelijke regeling voor buitengewoon verlof in verband met het aanvaarden van een politiek ambt;⁵⁴ deze zou kunnen dienen als een voorbeeld, maar er zijn uiteraard variaties denkbaar.

Hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld het gestructureerd inrichten van een soort pool van voormalig ambtsdragers die tijdens hun re-integratie beschikbaar zijn voor (tijdelijke) werkzaamheden. Een bestuurder ontwikkelt immers gedurende zijn ambt competenties en vaardigheden die ook in andere (tijdelijke) functies worden gevraagd.

De vraag is tevens hoe de door ambtsdragers verworven competenties voor toekomstige werkgevers inzichtelijk kunnen worden gemaakt. Een mogelijkheid is de zogeheten erkenning van verworven competenties (EVC). Het college beveelt aan te onderzoeken hoe dit instrument gericht kan worden ingezet om de positie op de arbeidsmarkt van gewezen ambtsdragers te versterken. Het organiseren van een krachtiger perspectief op de vervolgloopbaan door middel van het bieden van een terugkeergarantie is wenselijk en uitvoerbaar, maar ingewikkeld. Om die reden wil het college thans geen advies uitbrengen over dit onderwerp, maar het in 2026 verder verkennen.

⁵⁴ Zie: <https://www.caorijk.nl/cao-rijk/hoofdstuk-4/politiek-verlof>

Hoofdstuk 6

Overige voorstellen

Het college ziet in aanvulling op de in het vorige hoofdstuk geadviseerde veranderingen aanleiding voor een aantal overige veranderingen in de bestaande (met name secundaire) arbeidsvoorwaarden. Het betreft voorstellen voor politiek ambtsdragers op elk niveau, zodat het politieke ambt over de hele linie beter aansluit op de maatschappelijke en bestuurlijke context en ook beter aansluit op arbeidsvoorwaarden voor werknemers. Zij worden in dit hoofdstuk toegelicht.

Indexatie

De indexatie (o.m. met oog op inflatie) van de bezoldigingsbedragen van politieke ambtsdragers is in veel gevallen gekoppeld aan de salarisontwikkeling van overheidswerknemers in de sector rijksoverheid; dit geldt ook voor de salarisontwikkeling van de decentrale politieke ambtsdragers. Alleen de vergoedingen voor de werkzaamheden van staten-, raads- en algemeen bestuursleden zijn afwijkend gekoppeld aan het indexcijfer cao-lonen overheid inclusief bijzondere beloningen zoals vastgesteld door het CBS. De indexatie van de (prijsgevoelige) onkostenvergoedingen zijn gekoppeld aan het door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) vastgestelde consumentenprijsindexcijfer (CPI).

Het adviescollege adviseert de bezoldigings- en vergoedingsbedragen van alle politieke ambtsdragers voortaan te koppelen aan het indexcijfer cao-lonen overheid inclusief bijzondere beloningen, zoals vastgesteld door het CBS. Het college vindt dat koppeling aan dit cijfer recht doet aan het feit dat politieke ambtsdragers werkzaam zijn in alle overheidssectoren en niet alleen bij de rijksoverheid. Een nadeel kan echter zijn dat een eventueel voor de kabinetssectoren⁵⁵ afgekondigde zogenoemde 'cao-nullijn' dan niet meer onverkort zou doorwerken naar de bewindspersonen en Kamerleden zelf, terwijl zij wel over een dergelijke loonmaatregel voor de genoemde sectoren een besluit namen.

De indexatie van de bedragen voor de onkostenvergoedingen en ambtstoelagen blijven gekoppeld aan het huidige CPI.

Verlofregelingen (werk-privébalans)

Een volksvertegenwoordiger beslist zelf over diens betrokkenheid in de politiek, dus ook over zijn of haar verlof. Het doel van de verlof- en vervangingsregeling is vooral om het mogelijk te maken dat een volksvertegenwoordiger kan worden vervangen zodat diens stem niet verloren gaat tijdens afwezigheid. Het college heeft hierover reeds een advies uitgebracht. Het kabinet wil blijkens zijn reactie op het eerdere advies van het college op een aantal punten de eerdere aanbevelingen⁵⁶ van het adviescollege volgen en daarnaast enkele suggesties van het advies verder uitwerken. Aan uitbreiding van verlofvormen voor volksvertegenwoordigers kleven echter volgens het kabinet

⁵⁵ Dit zijn de sectoren rijksoverheid, politie, rechterlijke macht en de sector Defensie – de militairen en burgerlijke ambtenaren bij het ministerie van Defensie

⁵⁶ Zie <https://adviescollege-rpa.nl/wp-content/uploads/2023/03/Advies-verlof-en-vervangingsregelingen.pdf>

Het advies bevat een samenvatting. Het kabinet staat voor dagelijks bestuurders positief tegen flexibilisering van de verlofduur en uitbreiding van verlofvormen. Voor volksvertegenwoordigers staat het kabinet ook positief tegenover flexibilisering van de verlofduur. Aan uitbreiding van verlofvormen voor volksvertegenwoordigers kleven echter constitutionele bezwaren (zie <https://open.overheid.nl/documenten/9c574f38-fd51-455f-8060-2867f639a4ac/file>).

constitutionele bezwaren. In het kabinetsstandpunt wordt in het vooruitzicht gesteld dat de aanpassingen vijf jaar na doorvoering worden geëvalueerd. Het college kijkt met belangstelling uit naar deze evaluatie en komt thans niet met nieuwe voorstellen.

Beloning burgerleden of commissieleden

Mits de administratie en het beheer over de actieve en structurele inzet van commissieleden door de fracties, ondersteund door de griffies, afdoende kan worden gevoerd, acht het college het wenselijk om burger-commissieleden een maandelijkse vergoeding toe te kennen voor hun inzet, welke bijvoorbeeld lokaal zou kunnen worden vastgesteld, afhankelijk van die inzet, op 15% of 30% van de vergoeding voor raadsleden in de desbetreffende inwonersklasse (variërend dan van minimaal 372 euro per maand tot maximaal 912 euro per maand). Daarnaast zou een vaste onkostenvergoeding vergelijkbaar kunnen worden bepaald (bijvoorbeeld 65 euro per maand, voor ieder commissielid). Voor provincies resp. waterschappen zou een maandelijkse vergoeding op een vergelijkbare manier kunnen worden gesteld op 15% of 30% van de vergoedingen voor een statenlid of AB-lid, afhankelijk van de geleverde inzet.

Individueel Keuzebudget (IKB)

Het Individueel Keuzebudget (IKB) bestaat uit een budget in geld *en* een aantal verlofuren dat werknemers kunnen besteden aan extra's bovenop hun salaris. Het IKB-budget kan worden gebruikt voor loon, verlof of fiscaal aantrekkelijke doelen. Werknemers kunnen maandelijks of jaarlijks keuzes maken binnen hun IKB, afhankelijk van de regeling van de werkgever. Voorbeelden van IKB-bestedingen zijn:

- Extra loon laten uitbetalen door inleveren verlofuren (geld voor tijd);
- Extra verlofuren opnemen of kopen (tijd voor geld);
- Een fiets, opleiding, vakbondscontributie of aflossing studieschuld financieren (fiscaal voordelig);
- Pensioen aanvullen (uit verlofuren).

Bepaalde bestedingen binnen het IKB, zoals een fiets, (extra) aflossing van studieschuld of een opleiding, kunnen fiscaal voordelig zijn. Dit betekent dat er geen loonheffing over wordt betaald, wat resulteert in een netto voordeel voor de betrokkene, die immers een deel van het brutoloon aan deze doelen mag besteden. Politieke ambtsdragers hebben geen verlof, zij bepalen zelf hun feitelijke aanwezigheid en inzet. Dit brengt mee dat het beschikbaar stellen van een IKB-budget maar beperkt mogelijk is; verlofuren zijn er immers niet. Feitelijk betekent dit dat alleen de bezoldigings- of vergoedingsbedragen als brutobedragen kunnen worden ingezet als bron voor fiscaal voordelige doelen. Het college bepleit deze (beperkte) keuzemogelijkheid in de rechtspositie beschikbaar te stellen. Aan het uitruilen van tijd en geld in cao's is in de paragraaf 'Richtingen voor aanpassingen in de primaire beloningen' al aandacht besteed.

Onkostenvergoedingen

Het college constateert dat de onkostenvergoedingen of ambtstoelages voor politieke ambtsdragers divergeren, niet altijd eenduidig zijn en enkel uitlegbaar zijn door de ontstaansgeschiedenis daarvan in beschouwing te nemen. Dit maakt het geheel minder transparant en in enkele gevallen zelfs niet meer goed uitlegbaar. Het college adviseert dan ook om de hoogte van de vergoedingen (opnieuw) te ijken op de daadwerkelijk en dus feitelijk gemaakte onkosten en daar een gericht onderzoek naar te laten doen, bijvoorbeeld in opdracht

van de koepels (VNG, IPO, Unie van Waterschappen), en voor centrale ambtsdragers in opdracht van het ministerie van BZK. Daarnaast constateert het college dat de forfaitaire onkostenvergoedingen voor individuele politieke ambtsdragers zich soms lastig laten combineren met de onkostenvergoedingen die toegekend worden aan de politieke fractie waar zij deel van uitmaken. Te overwegen zou zijn daarvoor een aantal breed geldende richtlijnen op te stellen.

Kinderopvang

Door maatwerk voor kinderopvang, in openingstijden en plaats, kunnen ouders de zorg vaak makkelijker combineren met het werk. In veel gemeenten zijn er lange wachtlijsten voor kinderopvang. Het door het bestuursorgaan organiseren en (laten) aanbieden van de opvang, zo nodig ook in de avonden, zou een stap verder gaan dan het huidige regime, dat enkel voorziet in een (verplicht) meebetalen aan de ouderbijdrage. Als een fysieke mogelijkheid daartoe in de omgeving bestaat zou het bestuursorgaan zelf moeten voorzien in een locatie voor kinderopvang, of opvang moeten inkopen. Dit kan een aantrekkelijke arbeidsvoorwaarde zijn en wezenlijk bijdragen aan de toegankelijkheid van politieke ambten (maar wellicht ook voor functies voor ambtenaren), met name voor alleenstaande ouders en tweeverdieners.

Samenloop vergoeding volksvertegenwoordiger met een uitkering

De (anti-)cumulatieregelingen bij samenloop van een uitkering met inkomsten uit het ambtsdragerschap zijn tamelijk ingewikkeld. De praktijk bij met name decentrale volksvertegenwoordigers laat zien dat veel uitkeringsgerechtigden vanwege de regelgeving rond het korten van de beloning en het tijdelijk verlagen van de uitkering afzien van een politieke functie. Dit is te lezen in het rapport 'Uitkeringsgerechtigden en de raadsvergoeding'. In dit rapport doet de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (NVR) aanbevelingen over hoe en op welke wijze het aangekaarte probleem kan worden aangepakt. Daarvoor wil de vereniging inzetten op een versimpeling van de huidige anticumulatie-regelgeving, of op een volledige vervanging daarvan. Het adviescollege ondersteunt het initiatief tot vereenvoudiging van dit samenloopprobleem bij de uitkeringsgerechtigde decentrale volksvertegenwoordigers, om de toegankelijkheid van het ambt voor alle burgers te bevorderen. Een mogelijke oplossing ziet het college in een passende herziening van de zogenoemde bijverdienregels, waarbij de raadsvergoeding vergaand mag cumuleren met de uitkering. Dit kan de diversiteit binnen de politieke ambten ten goede komen.

Dienstauto

Voor de veiligheid van de betrokken ambtsdrager en (mede daarmee) de aantrekkelijkheid en uitvoerbaarheid van het ambt vindt het college een ruimere beleidslijn gewenst ten aanzien van het gebruik van dienstauto's voor voorzitters en dagelijks bestuurders die daarvoor in aanmerking komen. Hierbij kan worden aangesloten bij de regeling die geldt voor bewindspersonen. Bijkomstig levert dit ook administratieve voordelen op en wordt de regeling beter uitvoerbaar. Bovendien voorkomt deze lijn verwarring over in de publiciteit vaak gestelde vragen over vermeend niet-dienstgerelateerde ritten. De kans op fouten, met alle (publicitaire en budgettaire) gevolgen van dien, wordt hierdoor immers verkleind. Het verdient volgens het college al met al aanbeveling dat het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers de mogelijkheid opent voor een inhoudelijke regeling voor het representatief vervoer naar analogie van de regeling voor bewindspersonen.⁵⁷ Het college beveelt tevens aan om de fiscale regels aan te passen, om aldus hoge kosten van (de compensatie van) de bijtelling van dienstvervoer te voorkomen en zo het

⁵⁷ Zie voor de regeling het Voorzieningenbesluit ministers en staatssecretarissen: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0013753/2025-01-01>

beschikbaar stellen van dienstvervoer ter bevordering van de persoonlijke veiligheid beter mogelijk te maken.

Het woonplaatsvereiste

Lokale bestuurders, zoals burgemeesters, wethouders en gedeputeerden, moeten wonen in de gemeente respectievelijk provincie waarvoor ze bestuurlijk actief zijn. De bedoeling hiervan is dat lokale bestuurders binding met de lokale gemeenschap hebben of krijgen en dat zij de effecten van het door hen gevoerde bestuur zelf ervaren. Voor wethouders kan de gemeenteraad ontheffing verlenen van dit vereiste, steeds voor de duur van één jaar. Een vergelijkbare regeling geldt voor gedeputeerden. Burgemeesters kunnen door de gemeenteraad voor maximaal een jaar worden ontheven van de woonverplichting. Verlenging van de termijn verleent de commissaris van de Koning zo nodig, gehoord de raad. In alle gevallen moet de burgemeester echter binnen drie jaar zijn verhuisd. Waterschapsbestuurders⁵⁸ zijn vanwege het monistische stelsel per definitie ingezetene binnen het desbetreffende waterschap.

Er is een toegenomen behoefte om bestuurders van buiten de gemeente (of provincie) te kunnen benoemen, vooral vanwege de gewenste kwaliteit van bestuurders. Vanwege de beperkte ambtstermijn van vier jaar voor wethouders en gedeputeerden, het politieke karakter van dit ambt en de huidige krappe woningmarkt⁵⁹ is het in de praktijk wenselijk gebleken dat de raad of provinciale staten deze ambtsdragers een ontheffing voor de volledige ambtstermijn kunnen verlenen. Vergoedingen voor verhuizing en voor dubbele woonlasten kunnen dan achterwege blijven. Steeds opnieuw (jaarlijks) besluiten over een verlenging leidt nu tot een soort ritueel zonder veel inhoud, dat de betekenis van het woonplaatsvereiste eerder ontkracht. Een jaarlijkse toetsing is bovendien vatbaar voor een politieke beoordeling, waarbij het oordeel over het functioneren van de wethouder of gedeputeerde een onwenselijke rol kan gaan spelen bij de besluitvorming over de woonverplichting. Anderzijds ziet het college het belang van een sterke lokale binding van de bestuurder met de lokale samenleving, wat juist weer niet pleit voor afschaffing. Om die reden wil het college op het woonplaatsvereiste voor wethouders en gedeputeerden in een later stadium terugkomen, na bestudering van de factoren die hierop thans van invloed zijn.

Burgemeesters

Dat burgemeesters bij voorkeur met ingang van of kort na de benoeming in de gemeente wonen, is en blijft naar het oordeel van het college een goede regel, maar deze blijkt in de praktijk van de huidige woningmarkt vaak niet haalbaar zonder flankerende maatregelen. Een ruimere verhuistermijn dan de nu geldende termijn (en ontheffing) van één jaar voor burgemeesters verdient aanbeveling, bijvoorbeeld twee jaar. Bovendien krijgt het college signalen dat er diverse (financiële) knelpunten zijn bij de verhuisplicht, die deels een rechtspositionele kant hebben. Ook om die reden acht het college een nadere bezinning op de consequenties van het woonplaatsvereiste geboden, met betere faciliteiten. Zo geeft het college in overweging om de vergoeding voor de kosten van tijdelijke huisvesting niet afhankelijk te laten zijn van het salaris (nu 18 %), omdat die vergoeding in kleinere gemeenten veelal ontoereikend blijkt te zijn. Het college bepleit

⁵⁸ Dit geldt niet voor voorzitters bij de waterschappen. Die kunnen van elders komen. Bovendien kan GS toestaan niet-AB-leden als DB-leden te laten benoemen

⁵⁹ Een hypotheek krijgen voor een nieuwe woning blijkt ook niet altijd even gemakkelijk voor (met name) burgemeesters en wethouders, terwijl zij wel moeten wonen in de plaats waar ze bestuurder worden. Sommige geldverstrekkers zien het politieke ambt als 'instabiel', waardoor zij geen hypotheek verstrekken aan bestuurders of alleen tegen minder gunstige voorwaarden. Banken gebruiken vaak niet het beschikbare alternatief, door in plaats van naar het toekomstige salaris te kijken, een stabiel inkomen te bepalen op basis van het inkomen van de afgelopen drie jaar. De Nederlandse Vereniging van Banken heeft haar leden deze andere methode reeds onder de aandacht gebracht. Lokale bestuurders kunnen dit bij meerdere banken onder de aandacht brengen.

voorts het vaker beschikbaar stellen van een ambtswoning aan de burgemeester. Aanhouden van de 'oude' woning bij verhuizen naar de ambtswoning, bijvoorbeeld voor bewoning door de partner en kinderen, is een privékeuze die gerespecteerd zou moeten worden.

Kosten van rechtsbijstand bij integriteitsbeschuldigingen

Het blijkt in de praktijk voor politieke ambtsdragers vaak een onzekere zoektocht hoe zich te verhouden tot een situatie waarin hij of zij wordt beschuldigd van een integriteitschending of van anderszins ongewenst gedrag. Dit geldt ook voor een vergoeding voor de kosten van (rechts)-bijstand; daar voorziet de huidige rechtspositie van politieke ambtsdragers niet in. Hetzelfde geldt overigens, wederkerig, voor de melder of klager. Ook zij hebben niet vanzelfsprekend aanspraak op ondersteuning of bijstand.⁶⁰ Hierop zal het college gelet op zijn taak niet verder in gaan, maar het verdient aanbeveling aan beide aspecten gelijkmatig aandacht te besteden bij de verdere uitwerking. Het college signaleert de behoefte aan meer houvast dan de huidige circulaire over dit onderwerp biedt.⁶¹ Deze circulaire is een bruikbare eerste stap, maar het college geeft er de voorkeur aan van dit onderwerp te borgen in de rechtspositie; bijvoorbeeld door middel van een regeling die kan helpen bij het bepalen van een effectieve opstelling in dergelijke situaties, en waarbij de stappen die kunnen worden gezet helder zijn.⁶² Het vergoeden van de kosten van rechtsbijstand zou daar een (niet onbelangrijk) onderdeel van moeten zijn.

In dit kader wijst het college op de regeling zoals die in de cao voor rijksambtenaren geldt. Vanuit 'goed werkgeverschap' verzorgt de werkgever hier in bepaalde gevallen een vergoeding voor de kosten van juridische bijstand. Hierbij gelden maximumbedragen per procedure. Het college acht deze regeling een goed vertrekpunt voor een regeling voor politieke ambtsdragers. Het is redelijk en wenselijk dat politieke ambtsdragers die *in het kader van hun ambtsuitoefening*:

- worden beschuldigd van integriteitsschendingen en als beklaagde of beschuldigde worden betrokken in een buitengerechtelijke klokkenluidersregeling, of anderszins in een klachten- of meldingenprocedure, of
- wegens de uitvoering van het ambt aansprakelijk worden gesteld naar burgerlijk recht, of
- in het kader van de ambtsuitoefening als verdachte worden aangemerkt naar strafrecht;

(rechts-)bijstand ten laste van het overheidsorgaan kunnen verkrijgen, met een plicht tot terugbetaling als blijkt dat de ambtsdrager inderdaad schuldig is aan het desbetreffende feit.

De regeling zou dus niet op alle gevallen van toepassing moeten zijn waarin een politieke ambtsdrager schade lijdt, aanricht of strafbare feiten begaat. Onder de regeling zouden wél situaties vallen waarin bijvoorbeeld een wethouder wordt aangeklaagd wegens het vermeend verstrekken van informatie over een aanbesteding, maar niet een conflict naar aanleiding van een

⁶⁰ In het kader van de Wet bescherming klokkenluiders heeft een melder voor de ondersteuning naar aanleiding van diens melding over een vermeende misstand recht op:

- Gratis advies: melders van een misstand, waaronder ook een schending van het Unierecht valt, kunnen gratis advies krijgen van het Huis voor klokkenluiders.
- Toegang tot informatie: melders krijgen toegang tot documenten die kunnen bewijzen dat er een melding van een vermoedelijke misstand is gedaan.
- Toegang tot rechtsbijstand: melders, betrokkenen en personen die een melder bijstaan kunnen rechtshulp krijgen; de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) biedt een stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand voor (rechts)personen met onvoldoende financiële draagkracht. De rechtsbijstand is naar aanleiding van de richtlijn die heeft geleid tot de aanpassing van de Wet bescherming klokkenluiders uitgebreid naar zzp'ers die aan de eisen voor rechtsbijstand voldoen.

⁶¹ Zie: <https://www.politiekeambtsdragers.nl/publicaties/circulaires/2025/5/21/circulaire-gemeenten-uitleg-begrip-beroepsvereniging-en-bijstand-ingeval-van-integriteitsbeschuldigingen>

⁶² Verwezen wordt naar de reeds bestaande handreiking: <https://open.overheid.nl/documenten/167b3507-750b-4582-8e23-6bea09bc54dc/file>

verkeersongeval. Het college acht het redelijk dat de politieke ambtsdrager zelf het redelijkerwijs mogelijke gedaan moet hebben om de kosten van de juridische procedure op andere wijze vergoed te krijgen en om deze te beperken. Indien bijvoorbeeld de betrokkene een rechtsbijstandsverzekering heeft, moet daar een beroep op worden gedaan.

Tot slot

Het bestuur in Nederland bestaat uit betrokken mensen die met hun maatschappelijke idealen willen bijdragen aan de samenleving. Voor iedereen die daarvoor gekwalificeerd is moet het aantrekkelijk zijn én blijven om een politiek ambt uit te oefenen. Het adviescollege wil met deze herijking van de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers daaraan bijdragen. Het werk wordt op vrijwel alle niveaus inhoudelijk complexer, de werklast neemt toe en de werk-omstandigheden worden niet beter. Het is belangrijk dat politieke ambtsdragers onder deze omstandigheden hun rol goed kunnen (blijven) invullen, met voldoende ondersteuning, goede arbeidsvoorwaarden en voldoende ontwikkelmogelijkheden, zonder dat zij door overmatige werkdruk, laat staan door agressie en intimidatie, worden gehinderd of zelfs voortijdig uitvallen. Tegen deze achtergrond vormen de arbeidsvoorwaarden een wezenlijk onderdeel van een goede toerusting van politieke ambtsdragers. Ze zijn medebepalend voor de aantrekkelijkheid van het ambt en voor de waardering van het verrichte werk. De criteria die het adviescollege heeft omarmd voor de herijking vormen een belangrijke toetssteen voor de effectiviteit van de arbeidsvoorwaarden. Zij vormen als het ware een checklist voor een periodieke beoordeling en een basis voor een goed onderhoud van de arbeidsvoorwaarden. Zo dient de beloningshoogte in lijn te zijn – en te blijven – met de zwaarte van het ambt.

Het college heeft concrete veranderingen in de arbeidsvoorwaarden verkend en heeft in dit advies aangegeven waar die in de rede liggen. De belangrijkste gaan over de beloningen, de onderlinge beloningsverhoudingen en de arbeidsvoorwaarden na ontslag. In tabel 5 hieronder is aangegeven hoe ze zich verhouden tot de criteria uit het afwegingskader.

Het college ziet uit naar de politieke en maatschappelijke reacties op deze voorstellen.

Tabel 5: Relatie voorgestelde maatregelen met de criteria uit het afwegingskader

Criterium	Voorgestelde maatregel
De rechtspositie helpt om geschikte kandidaten voor politieke ambten te werven en te behouden.	- Vaste norm voor budget opleiding en ontwikkeling van ambtsdragers (bijv. 0,53% van de loonsom, het gemiddelde in cao's). - Dienstauto -voor de veiligheid van bepaalde voorzitters/bestuurders. - Appa-regeling moet zo zijn dat bestuurders ook bruikbaar perspectief hebben op een loopbaan na hun ambt. Dit houdt het ambt aantrekkelijk en biedt meer loopbaanzekerheid.
De rechtspositie draagt eraan bij dat politieke ambtsdragers een zuivere inschatting van het politiek vertrouwen kunnen maken.	Appa-regeling moet afdoende zijn en de uitkeringsduur fair, ook in relatie tot WW-uitkering en cao's, om voldoende waarborgen te bieden en de onafhankelijkheid van de politieke ambtsdrager te ondersteunen.
De rechtspositie draagt bij aan een evenwichtige afspiegeling van de samenleving in vertegenwoordigende lichamen en bestuurlijke functies.	- Uitkeringsgerechtigden c.q. arbeidsbeperkten mogen geen onnodige hindernissen ervaren bij bekleden van een politiek of bestuurlijk ambt. - Ambtsdragers met kinderen zouden op kinderopvang moeten kunnen rekenen
De rechtspositie bevordert een integere ambtsvervulling.	- Beloning moet fair en toereikend zijn; passend bij de taakzwaarte van het ambt. Verbeteringen in arbeidsvoorwaarden voor nationale ambtsdragers gaan echter pas in voor opvolgers. - Onkostenvergoedingen zijn zoveel mogelijk forfaitair om declaraties te vermijden, maar moeten wel in redelijke verhouding tot gemaakte kosten staan - Vergoeden kosten rechtsbijstand bij integriteitsbeschuldigingen.
De rechtspositie biedt rechtszekerheid.	Verslechterende maatregelen gaan pas in na afloop van het huidige ambt.
De besluitvorming over arbeidsvoorwaarden wordt zoveel mogelijk geobjectiveerd.	- Adviezen worden onderbouwd met feiten en argumenten. - De indexering van de primaire beloning wordt uniform gemaakt. - De onkostenvergoedingen worden herijkt en staan in verhouding tot daadwerkelijk gemaakte kosten.
De rechtspositie wordt regelmatig geijkt aan de bestuurlijke context.	- Wezenlijke verandering in taakzwaarte leidt tot aanpassing beloning, er wordt rekening gehouden met de bestuurlijke en persoonlijke factoren die van invloed zijn op het ambt. Het salaris ademt mee met de bestuurlijke context. - De politiek-ambtelijke hiërarchie wordt hersteld, politieke leiding (bewindspersonen) en voorzitters verdienen als regel meer dan de onder hen ressorterende ambtenaren. - De bestuurlijke hiërarchie wordt hersteld, het ministersalaris is het hoogste salaris in het beloningsgebouw voor politieke ambtsdragers. - Beloning van politieke ambtsdragers moet fair zijn richting de belasting-betaler: ontwikkelingen daarin moeten niet uit de pas lopen met de ontwikkelingen voor werknemers.
De rechtspositie volgt die van werknemers tenzij dit door het bijzondere karakter van het ambt niet mogelijk is.	- Eerder voorstel college m.b.t. verlof- en vervangingsregelingen. - Het salaris ademt mee met relevante ontwikkelingen voor werknemers - Voorstel budget O&O als subsidie aan o.a. beroepsverenigingen. - Voorzien in een (zij het beperkt, door ontbreken verlof) IKB-budget. - Het is redelijk om een zekere compensatie te bieden tegen arbeidsvoorwaardelijke verbeteringen in cao's door uitruil tijd / geld en flexibilisering, zodat ook politieke ambtsdragers daarvan kunnen profiteren. Deze compensatie is verwerkt in de voorgestelde nieuwe bezoldigings- en vergoedingsbedragen.



Bijlagen

Bijlage 1

Samenvattend overzicht voorgestelde maatregelen

Aanbevolen maatregel	Betreffende groep ambtsdragers
<u>PRIMAIRE ARBEIDSVOORWAARDEN</u>	
Verhoging primaire beloning (zie pagina 34-35)	- Bewindspersonen (15%)⁶³ - Kamerleden (EK/TK) (12%) - Wethouders (18%) - Burgemeesters behalve G4⁶⁴ (18%) - Raadsleden van +24.000-gemeenten (18%) - Raadsleden tot 24.000 inwoners (10%) - Gedeputeerden (15%) - Statenleden (10%) - Vz en DB-leden waterschap (15%) - AB-leden waterschap (10%)
Aanpassing en verbetering primaire beloning commissieleden/burgerleden t.h.v. 15-30% vergoeding raadsleden, Statenleden en AB-leden waterschap	- Commissie-/burgerleden gemeenteraad - Commissie-/burgerleden Staten - Commissie-/burgerleden AB waterschap
<u>SECUNDAIRE ARBEIDSVOORWAARDEN</u>	
Vastleggen totale opleidings- en ontwikkelingsbudget op basis van een percentage van de totale loonsom; verdeling subsidie over aanbieders (beroepsverenigingen)	- Alle ambtsdragers
Aanpassing verlof- en vervangingsregeling in lijn met eerder ARPA-advies	- Alle ambtsdragers
Deels toepassen IKB	- Alle ambtsdragers
Vereenvoudiging en verbetering samenloopregels bij uitkeringsgerechtigde volksvertegenwoordigers	- Raadsleden - Statenleden - AB-leden waterschap
Faciliteren kinderopvang, beschikbaar stellen waar mogelijk	- Alle ambtsdragers
Aanpassing APPA-regeling 'Dijkhofclausule' laten vervallen Verlenging tijd tot aan start sollicitatieverplichting tot vier maanden Persoonlijk budget re-integratie gedurende ambtsperiode en na ontslag Meer maatwerk sollicitatieplicht bij nieuwe (voltijds)functie met lager salaris Keuring arbeidsongeschiktheid tijdens in plaats van na afloop Appa-duur, einde toepassen oude WAO-criteria.	Alle genoemde maatregelen in dit vak gelden voor: - Bewindspersonen - Tweede Kamerleden - Wethouders - Burgemeesters - Gedeputeerden - CvdK's - Voorzitters waterschappen - DB-leden waterschappen

⁶³ Er is sprake van een jaarlijkse toekenning gedurende drie jaar; in dit schema is steeds het cumulatieve percentage genoemd dat na drie jaar wordt bereikt.

⁶⁴ Ministersalaris is absolute maximum.

Gebruik dienstauto (naar analogie regeling ministers en staatssecretarissen) voor zover zij een dienstauto ter beschikking hebben	- Voorzitters/dagelijks bestuurders in gemeenten, provincies en waterschappen voor zover zij een dienstauto ter beschikking hebben
Harmonisatie indexatie beloningen	- Alle ambtsdragers
Herijking forfaitaire onkostenvergoedingen (nader onderzoek)	- Alle ambtsdragers
Vergoeden kosten rechtsbijstand bij integriteitsbeschuldigingen	- Alle ambtsdragers

Bijlage 2

De Appa-uitkeringen (Algemene pensioen- en uitkeringswet politieke ambtsdragers)

Inhoudelijke aanspraken

De uitkering na het vervullen van een politiek ambt is voor politieke ambtsdragers (dagelijks bestuurders, bewindspersonen en Tweede Kamerleden) geregeld in de Algemene pensioen- en uitkeringswet politieke ambtsdragers (Appa), zowel voor het ouderdoms- en nabestaandenpensioen als voor de uitkering na ontslag of arbeidsongeschiktheid. Voor de Appa-ontslagitkeringen is inhoudelijk aangesloten bij de WW-uitkering, het Algemeen Inkomensbesluit Sociale Zekerheidswetten (AIB) en regelingen die gelden voor ambtenaren ten aanzien van een ongemaximeerd dagloon en (voor ouderen) soms een verlengde uitkeringsduur tot de AOW-leeftijd.

De regeling van het ouderdoms- en nabestaandenpensioen is analoog aan de ABP-pensioenregeling. Deze is van toepassing op gewezen benoemde politieke ambtsdragers. Hieronder vallen gedeputeerden, leden van het dagelijks bestuur van waterschappen, ministers, staatssecretarissen, wethouders, Rijksvertegenwoordiger van de BES-eilanden en (substituut-)ombudsman. Ook leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen het ouderdomspensioen en kunnen aanspraak hebben op het nabestaandenpensioen. De uitvoering vindt plaats in opdracht van de provincies, waterschappen, gemeenten en het Rijk. Eerste Kamerleden, met uitzondering van de voorzitter, hebben geen pensioenaanspraak maar ontvangen een bijdrage voor een zelf te treffen voorziening in de zogeheten derde pijler van ons pensioenstelsel.⁶⁵

Decentrale volksvertegenwoordigers ontvangen geen ouderdoms- of nabestaandenpensioen. Voor hen geldt op grond van het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers dat zij eenmaal per jaar een bedrag ontvangen gelijk aan de vergoeding van hun werkzaamheden voor één maand, waarmee zij zelf voorzieningen kunnen treffen ter zake van arbeidsongeschiktheid, ouderdom en overlijden. De lijn is steeds geweest om de Appa-regelingen en -pensioenen te baseren op de voet van de regeling voor het overheidspersoneel voor in beginsel voltijds ambtsdragers, afgezien van enkele afwijkende elementen die noodzakelijk zijn in verband met het bijzondere karakter van politieke functies. Daarmee zijn deze regelingen inhoudelijk dus conform de werknemers in de publieke sector, met uitzondering van de genoemde decentrale volksvertegenwoordigers en Eerste Kamerleden, die vaak elders een hoofd baan met een pensioenaanspraak kennen.

Financiering Appa (ouderdoms-)pensioenen

De financiering van pensioenaanspraken van politieke ambtsdragers wijkt af van die van werknemers, met name door het ontbreken van premieafdracht aan een pensioenfonds. Pensioenen van politieke ambtsdragers worden van oudsher bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd uit de begroting van het betreffende bestuursorgaan betaald.

⁶⁵ De eerste pijler is de AOW, de tweede pijler de voorzieningen in een pensioenfonds waar men als werknemer in deelneemt en de derde pijler zijn voorzieningen die men zelf via een verzekeraar of bank kan treffen

De Tweede Kamer heeft fondsfinanciering van pensioenaanspraken van politieke ambtsdragers wenselijk geacht. Ook de toenmalige Commissie rechtspositie politieke ambtsdragers (Commissie Dijkstal) heeft geadviseerd over te stappen op fondsfinanciering van de pensioenaanspraken van politieke ambtsdragers. Opeenvolgende kabinetten hebben kenbaar gemaakt dat het principe van fondsfinanciering voor politieke ambtsdragers wordt onderschreven. Het toenmalige kabinet heeft in 2017 herbevestigd dat er geen reden is om de pensioenaanspraken én de financiering daarvan voor politieke ambtsdragers afwijkend van werknemers te regelen.

Beide elementen kunnen op dezelfde wijze als de pensioenregelingen voor werknemers vorm worden gegeven, ook ten aanzien van de gevolgen van de nieuwe Pensioenwet voor werknemers (Wet toekomst pensioenen, Stb 2023, 216). Het kabinet stelt zich ter uitwerking van dit principe voor dat de pensioenen van politieke ambtsdragers worden ondergebracht bij het ABP-fonds. Het volledig gelijktrekken van de Appa-regeling met het ABP-reglement, op zodanige wijze dat de afspraken tussen sociale partners daarmee automatisch worden gevolgd, maakt een eventuele overgang naar kapitaaldekking vrij makkelijk te verwezenlijken.

Recht op Appa-uitkering na ontslag: 'wachtgeld'

Het recht op de Appa-ontslaguitkering (in het spraakgebruik ook wel (en ten onrechte) 'wachtgeld' genoemd, bestaat ongeacht de reden van het aftreden, de niet-herbenoeming of het ontslag van bijvoorbeeld een wethouder of burgemeester, tenzij die de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt. De omstandigheden – of het nu gaat om vrijwillig of gedwongen aftreden, een politiek conflict, langdurige ziekte of bijvoorbeeld het opzeggen van vertrouwen – doen niet ter zake. Het recht bestaat alleen dan niet als de uitkeringsgerechtigde reeds zijn vrijheid is ontnomen, wanneer hij vrijwillig, zelf, afziet van de ontslaguitkering of wanneer er een herbenoeming volgt zonder onderbreking en voor dezelfde urenmvang.⁶⁶ De uitkeringsduur en -hoogte zijn volledig vergelijkbaar met die van ambtenaren en veel werknemers onder een cao. De uitkeringsgerechtigde moet voldoen aan bepaalde verplichtingen en betrokkene heeft in beginsel een sollicitatieplicht. Dit betekent dat hij moet proberen passende arbeid te vinden, aangeboden passende arbeid moet aanvaarden en mee moet werken aan activiteiten die daarvoor bevorderlijk zijn. Ook dit aspect is inhoudelijk volledig vergelijkbaar met wat voor werknemers geldt op grond van de WW, al dan niet in combinatie met de daaraan gerelateerde boven- of nawettelijke aanvulling in de betreffende cao.

⁶⁶ Deze zogenoemde Dijkhofclausule zou wat het college betreft moeten worden afgeschaft (zie hoofdstuk 5, paragraaf 'Controversieel karakter Appa-regeling').

Samenvatting

Qua uitkeringshoogte en -duur zijn er weinig verschillen tussen werknemers en politieke ambtsdragers. De verschillen zijn principieel: een werknemer *kan niet* zomaar worden ontslagen, de politieke ambtsdrager *moet* juist 'zomaar' kunnen worden ontslagen. Er zijn acht kenmerkende verschillen in de ontslagregels tussen werknemers en politieke ambtsdragers:

1. Voor werknemers gelden specifieke ontslaggronden; voor politici niet.
2. Voor werknemers gelden opzegtermijnen; voor politici niet.
3. Voor politieke ambtsdragers gelden geen opzegverboden zoals ontslag wegens ziekte.
4. Voor een werknemer geldt een herplaatsingsverplichting; voor politici niet.
5. Voor een werknemer geldt een preventieve toets van het ontslag door de kantonrechter. Voor de politieke ambtsdrager geldt dat de beslissing om af te treden politiek is en dat deze niet kan worden getoetst door een rechter.
6. Voor een werknemer bestaat een wettelijke transitievergoeding of een ontslagvergoeding; voor een politieke ambtsdrager is die er nu niet.
7. Voor de politieke ambtsdrager staat geen enkel beroep open tegen een besluit tot ontslag of aftreden.
8. Voor een werknemer kunnen individueel bovenwettelijk (extra) afspraken worden gemaakt in de vorm van een hogere of langere uitkering, in een zogeheten vaststellingsovereenkomst. Voor politieke ambtsdragers zijn andere (extra) aanspraken dan die van de Appa wettelijk uitgesloten.

Postbus 556, 2501 CN Den Haag
Lange Voorhout 13, 2514 EA Den Haag

Bel of mail voor info:
070-3 765 756
info@adviescollege-rpa.nl

www.adviescollege-rpa.nl

Persbericht

Embargo tot 10 februari 2026 om 17.00 uur

Werk van volksvertegenwoordigers en bestuurders is objectief 'naarder en zwaarder' geworden

Adviescollege: pas rechtspositie van volksvertegenwoordigers en bestuurders aan veranderde arbeidsomstandigheden aan

Den Haag, 10 februari 2026 – Het Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers (Arpa) adviseert de arbeidsvoorwaarden voor volksvertegenwoordigers en bestuurders (politieke ambtsdragers) aan te passen aan veranderde arbeidsomstandigheden. Het werk van volksvertegenwoordigers en bestuurders is objectief 'naarder en zwaarder' geworden, stelt het adviescollege vast. Ook wijst het adviescollege op het fundamentele belang van politieke ambten voor onze democratie. Besluiten van bestuurders en volksvertegenwoordigers zijn van grote invloed op het dagelijks leven van alle burgers in Nederland. 'Politieke ambten zijn zwaar, waardevol en essentieel. Daar horen arbeidsvoorwaarden bij die dat weerspiegelen', aldus het adviescollege. Directeur-generaal Openbaar Bestuur en Democratische Rechtsstaat mr drs A.H. (Arne) van Hout van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) nam vandaag namens de minister van BZK het advies *Een gewaardeerd ambt* in ontvangst uit handen van Arpa-voorzitter prof. dr A.H.G. (Alexander) Rinnooy Kan.

Het advies *Een gewaardeerd ambt* is de eerste van een reeks vijfjaarlijkse herijkingen. De herijking heeft betrekking op de arbeidsvoorwaarden, waaronder de beloning, van burgemeesters, wethouders, gemeenteraadsleden, bestuurders van waterschappen, commissarissen van de Koning, gedeputeerden, leden van Provinciale Staten, Kamerleden en bewindspersonen (politieke ambtsdragers).

Het advies kwam tot stand op basis van uitgebreid literatuuronderzoek en van gesprekken met deskundigen en betrokkenen. Het doorlopende literatuuronderzoek behelst een analyse van relevante gegevens over de bestuurlijke context, van ontwikkelingen in de arbeidswetgeving en van de algemene loonontwikkeling en overige arbeidsvoorwaarden in relevante collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke en private sector.

Toename van taakzwaarte

Het adviescollege stelt een aantal ontwikkelingen in de afgelopen vijftien jaar vast, dat onvoldoende doorwerking kreeg in de arbeidsvoorwaarden van volksvertegenwoordigers en bestuurders:

- De taakzwaarte van politieke ambtsdragers nam beduidend toe. Zo worden maatschappelijke vraagstukken steeds ingewikkelder en zijn de verwachtingen van burgers inmiddels hoog: 'de overheid moet krachtig, wendbaar, transparant, dienstbaar en rechtvaardig zijn, -én snel maatwerk leveren';

- Grote decentralisaties hebben de werklust op het decentrale niveau aanzienlijk vergroot, ook door regionale samenwerkingsverbanden en nieuwe bestuurlijke rollen (zoals rond veiligheidsregio's). Bij waterschappen nam de taaklast toe door onder andere klimaatverandering. Voor veel decentrale volksvertegenwoordigers schiet de ontvangen vergoeding uit het politieke ambt tekort om het gedeeltelijk wegvallen op te vangen van inkomsten uit de hoofdfunctie;
- Niet alleen inhoudelijk nam de zwaarte van het werk van volksvertegenwoordigers en bestuurders toe maar ook door de persoonlijke druk vanuit de samenleving. Het afbreukrisico voor politieke ambtsdragers nam hierdoor verder toe.

Inhaalslag

Voor de herijking hanteert het advies een afwegingskader met acht normen. De meeste invloed op de vraag of en, zo ja, hoe arbeidsvoorwaarden aanpassing behoeven zijn de normen: 'De rechtspositie wordt regelmatig geijkt aan de bestuurlijke context' en 'De rechtspositie volgt die van werknemers, tenzij dit door het bijzondere karakter van het ambt niet mogelijk is'. De normen in het afwegingskader vormen de uitkomst van een breed gedragen opvatting die eerder naar voren kwam in de Tweede Kamer (zie bijlage voor alle normen).

In de afgelopen tien tot twintig jaar bewoog de beloning van verschillende politieke ambten niet mee met de structurele ontwikkelingen hierboven. Ook door ad hoc ingrepen, compromissen en toevallige koppelingen sluit het huidige stelsel van arbeidsvoorwaarden niet meer goed aan op de huidige bestuurlijke praktijk, stelt het adviescollege vast. Bovendien gingen sommige verbeteringen voor werknemers voorbij aan volksvertegenwoordigers en bestuurders. Daarom raadt het adviescollege de minister van BZK aan een inhaalslag te maken.

Het adviescollege doet zijn voorstellen tevens om een meer diverse instroom van goede bestuurders te bevorderen. De voorstellen moeten er ook voor zorgen dat het aanvaarden van politieke verantwoordelijkheid niet gepaard gaat met onevenredige persoonlijke, financiële risico's na een gedwongen vertrek. Aan een politiek ambt kan plotseling een einde komen, terwijl volksvertegenwoordigers en bestuurders geen ontslagbescherming genieten en herbenoeming in een politiek ambt bepaald niet vanzelfsprekend is.

Geleidelijk

Het adviescollege beveelt een geleidelijke verhoging in drie jaar tijd aan van beloningen. Afhankelijk van het ambt en de bestuurslaag gaat het hierbij jaarlijks om een verhoging van 3,3% tot 6%. Het adviescollege onderstreept nog eens dat de ingangsdatum van veranderingen in de financiële rechtspositie zo gekozen moet worden dat volksvertegenwoordigers en bestuurders nooit besluiten kunnen nemen die hen zelf direct een financieel voordeel opleveren.

Ook pleit het adviescollege voor een betere regeling voor persoonlijke opleiding en ontwikkeling, verlof en vervanging, sollicitatie, vergoeding, arbeidsongeschiktheid, ontslag- en pensioenuitkering, evenals voor kleine, aanvullende aanpassingen, zoals een eenduidige indexatie van vergoedingen, een individueel keuzebudget (IKB) en een betere regeling voor kinderopvang en rechtsbijstand bij

integriteitskwesties. 'Een goede, gewetensvolle uitoefening van het ambt is in het belang van iedereen. Passende arbeidsvoorwaarden kunnen daar in belangrijke mate toe bijdragen', schrijft het adviescollege.

Het adviescollege wil in de komende jaren enkele onderdelen van de rechtspositie van volksvertegenwoordigers en bestuurders nader onderzoeken. Het gaat hierbij onder andere om de onkostenvergoedingen, het woonplaatsvereiste voor bepaalde decentrale bestuurders zoals wethouders, de rechten van politici en bestuurders op het gebied van terugkeer naar de private sector ('politiek verlof') en de waarderingsmaatstaven voor beloning, zoals inwoneraantallen bij de gemeenten.

Onafhankelijk

Het Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers (Arpa) is een onafhankelijk college dat advies geeft over de rechtspositie en de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers. Het college adviseert het kabinet en desgevraagd ook de Eerste en Tweede Kamer. De collegeleden zijn deskundigen op het gebied van openbaar bestuur, rechtspositie, arbeidsrecht en beloningsverhoudingen.

Noot voor de redactie, niet bestemd voor publicatie:

Zie voor het integrale advies *Een gewaardeerd ambt* op de website: www.adviescollege-rpa.nl. Voor vragen kunt u contact opnemen met Gert Jan Verhoog (g.j.verhoog@saamverhoog.nl | 06 – 52 53 98 97).

Bijlage: normen in het afwegingskader

1. De rechtspositie helpt om geschikte kandidaten voor politieke ambten te werven en te behouden.
2. De rechtspositie draagt eraan bij dat politieke ambtsdragers een zuivere inschatting van het politiek vertrouwen kunnen maken.
3. De rechtspositie draagt bij aan een evenwichtige afspiegeling van de samenleving in vertegenwoordigende lichamen en bestuurlijke functies.
4. De rechtspositie bevordert een integere ambtsvervulling.
5. De rechtspositie biedt rechtszekerheid.
6. De besluitvorming over arbeidsvoorwaarden wordt zoveel mogelijk geobjectiveerd.
7. De rechtspositie wordt regelmatig geijkt aan de bestuurlijke context.
8. De rechtspositie volgt die van werknemers, tenzij dit door het bijzondere karakter van het ambt niet mogelijk is.

Achtergrondbundel Herijking arbeidsvoorwaarden politieke ambtsdragers

Achtergrondbundel Herijking arbeidsvoorwaarden politieke ambtsdragers (**versie 16 januari 2026**). Deze achtergrondbundel bevat:

- Bijlage 1: Literatuurverkenning (pp. 2-65)
- Bijlage 2: Fiches (pp. 66-132)
- Bijlage 3: Beroepsverenigingen en koepels over taakzwaarte (pp. 133-139)

Bijlage 1: Literatuurverkenning

Deze literatuurverkenning verzamelt gegevens die bijdragen aan een onderbouwd advies over de vergoeding en secundaire arbeidsvoorwaarden van ambtsdragers. Het onderzoek beantwoordt op basis van de literatuur de volgende hoofdvraag:

In hoeverre is er aanleiding tot een verandering in beloningen en/of arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers?

De verkenning brengt literatuur over de volgende onderwerpen in kaart:

- Criterium 1: Geschikte kandidaten werven en behouden (deel I en II)
 - In hoeverre maken de beloning en secundaire arbeidsvoorwaarden het mogelijk om geschikte kandidaten te werven en behouden voor politieke ambten?
 - In hoeverre stellen de beloning en arbeidsvoorwaarden ambtsdragers in staat hun werk behoorlijk te doen?
- Criterium 2: De vertrouwensregel geschraagd
 - Maakt de beloning een zuivere afweging mogelijk of de ambtsdrager voldoende vertrouwen geniet?
- Criterium 3: Evenwichtige afspiegeling
 - Op welke wijze bevorderen of belemmeren beloningen een evenwichtige afspiegeling van de samenleving?
- Criterium 4: Integriteit
 - Op welke wijze bevorderen of belemmeren beloningen de integriteit van ambtsdragers?
- Criterium 7: Politiek-bestuurlijke context
 - In hoeverre passen beloningen en secundaire arbeidsvoorwaarden bij de politiek-bestuurlijke context van politieke ambten?

Hiernaast bevat de verkenning een methodehoofdstuk en een literatuurlijst.

Criterium 1: Geschikte kandidaten werven en behouden (deel I)

In hoeverre maken de beloning en secundaire arbeidsvoorwaarden het mogelijk om geschikte kandidaten te werven en behouden voor politieke ambten?

Belangrijkste bevindingen ten aanzien van arbeidsvoorwaarden

- De hoogte van vergoedingen lijkt geen belangrijke rol te spelen bij werven en behoud van decentrale ambtsdragers. Wel schrikt een lage vergoeding mogelijk een kleine groep af om zich te kandideren. Belangrijkere knelpunten bij behoud lijken te zijn: hoge ervaren werkdruk, tijdsbeslag, verstoorde werk-privébalans.
- Wethouders en burgemeesters die tevreden zijn over de bezoldiging willen vaker in hun eigen ambt blijven, maar bezoldiging lijkt geen belangrijke rol te spelen bij werving van decentrale bestuurders.
- Voor centrale ambtsdragers is geen onderzoek gevonden.

1.1.1 In hoeverre zijn de beloning of secundaire arbeidsvoorwaarden reden voor kandidaten om zich wel of niet beschikbaar te stellen voor politieke ambten?

De financiële beloning motiveert decentrale ambtsdragers in beperkte mate, maar schrikt anderzijds (mogelijk) wel een kleine groep burgers af om zich te kandideren als volksvertegenwoordiger. Decentrale bestuurders en volksvertegenwoordigers stellen zich naar eigen zeggen bijna nooit kandidaat om een financiële beloning voor het werk te krijgen (0%-4%).¹ Zij kandideren zich vaker om maatschappelijke motieven. Wel heeft een groep decentrale volksvertegenwoordigers getwijfeld aan hun kandidatuur vanwege de lage financiële vergoeding (17% van gemeenteraadsleden, 32% van Statenleden en 13% van AB-leden).

Politieke partijen wijten problemen met rekrutering van volksvertegenwoordigers soms (deels) aan een te lage vergoeding. Dit geldt voor 9% van partijen bij de gemeenteraadsverkiezingen, 2% bij de provinciale statenverkiezingen en 12% bij de waterschapsverkiezing.² In kleine gemeenten wordt beloning in 2022 minder vaak als barrière voor werving genoemd dan in 2018 (27% in 2018, 5% in 2022).³

Uit kiezersonderzoek blijkt dat burgers de financiële vergoeding vaker noemen als reden om wél te overwegen zich te kandideren als raadslid (19%) dan als reden om zich niet te willen kandideren (6%).⁴ Burgers noemen vergoeding niet of nauwelijks als reden om zich wel of niet te willen kandideren als Staten- of AB-lid.⁵ Gevraagd wat de meeste voldoening zou geven als decentrale volksvertegenwoordiger, noemt 11% van de burgers de financiële vergoeding terwijl

¹ Van Wijnen en Hulsen, 2015, enquête onder 3.051 decentrale ambtsdragers; Invior, 2019, enquête onder 361 Statenleden; Jansen et al., 2019, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 1.457 gemeentelijke ambtsdragers; Jansen et al., 2020, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 355 ambtsdragers in provincies en waterschappen; Koeman et al., 2020, enquête onder 357 AB-leden en 195 statenleden; Invior, 2023b, enquête onder 148 Statenleden; Vollaard, 2024, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 1.770 gemeentelijke ambtsdragers

² Voerman, Boogers en Otjes, 2019, enquête onder 57 partijen provinciale statenverkiezingen en 58 partijen waterschapsverkiezingen; Boogers en Voerman, 2023, enquête onder 671 lokale partijorganisaties

³ Vollaard et al., 2022, Lokaal Kiezersonderzoek, enquête onder 2.871 burgers

⁴ Vollaard et al., 2022, enquête onder 2.871 burgers

⁵ Vollaard et al., 2023, enquête onder 2.425 burgers – open antwoorden

3% de vergoeding als nadeel noemt.⁶ Mogelijk vinden potentiële burgemeesterskandidaten met een hoog inkomen de beloning in met name kleine gemeentes niet aantrekkelijk genoeg.⁷

Het college heeft geen onderzoeken kunnen vinden waaruit blijkt of secundaire arbeidsvoorwaarden, zoals verlof- en vervangingsmogelijkheden, kandidaten motiveren of afschrikken. Een uitzondering hierop is een onderzoek naar de woonplaatsvereiste van burgemeesters.⁸ In deze enquête geeft een deel van burgemeesters aan dat dit vereiste uitdagingen met zich meebrengt, en mogelijk een barrière vormt voor sollicitanten. Twee derde (63%) van burgemeesters geeft aan dat het woonplaatsvereiste een belemmering zou kunnen zijn om te solliciteren op een burgemeestersvacature in een andere gemeente.⁹ Ook is er bij het college geen onderzoek bekend naar centrale ambtsdragers.

1.1.2. In hoeverre zijn de beloning of secundaire arbeidsvoorwaarden reden voor ambtsdragers om zich wel of niet beschikbaar te stellen voor herverkiezing of herbenoeming?

Slechts een kleine groep decentrale volksvertegenwoordigers die zich niet opnieuw kandidaat stelt, noemt een lage vergoeding als een reden voor hun vertrek (ongeveer 2% vertrekkende gemeenteraadsleden volgens verschillende onderzoeken, 5% van Statenleden en 3% van AB-leden).¹⁰ Hiernaast is bekend dat gemeenteraadsleden, wethouders en burgemeesters die tevreden zijn over de financiële vergoeding en verlof- en vervangingsregelingen vaker voorkeur hebben voor een loopbaan binnen de politiek, en om in hun huidige politieke ambt te blijven.¹¹ Hetzelfde geldt voor tevredenheid met mogelijkheden voor training en scholing. Tevredenheid met de APPA-regeling heeft geen significant effect. Een ander onderzoek¹² vindt bij Statenleden geen relatie tussen tevredenheid met de vergoeding en zich opnieuw verkiesbaar willen stellen. En vertrekkende gemeenteraadsleden zijn gemiddeld juist iets meer tevreden met de vergoeding (57%) dan gemeenteraadsleden die doorgaan (53%).¹³ Ook vinden gemeenteraadsleden die blijven de vergoeding vaker te laag (46%) dan vertrekkende gemeenteraadsleden (39%). Over deeltijdwethouders is bekend dat zij zich even vaak opnieuw verkiesbaar stellen als voltijdwethouders.¹⁴

Onderzoek kan geen duidelijk effect vaststellen van het loopbaanprincipe op de bereidheid om in de politiek te blijven.¹⁵ Het loopbaanprincipe houdt in dat de *duur* van de Appa-uitkering wordt bepaald op basis van het aantal aaneengesloten dienstjaren in alle ambten die onder de

⁶ Van Wijnen en Hulsen, 2015, enquête onder 493 burgers

⁷ Runderkamp en Otjes, 2025, interviews met potentiële burgemeesterskandidaten en betrokkenen werving

⁸ Nederlands Genootschap van Burgemeesters, 2025, enquête onder 160 burgemeesters.

⁹ Nederlands Genootschap van Burgemeesters, 2025, enquête onder 160 burgemeesters.

¹⁰ Van Wijnen en Hulsen, 2015, enquête onder 3.051 decentrale ambtsdragers; Breemen, 2021, analyse van het Nationaal Raadsledenonderzoek 2021 onder 799 raadsleden; Voerman, Boogers en Otjes, 2019, enquête onder 57 partijen provinciale statenverkiezingen, en 58 partijen waterschapsverkiezingen; Koeman et al., 2020, enquête onder 357 AB-leden en 195 Statenleden; Boogers en Voerman, 2023, enquête onder 671 lokale partijorganisaties

¹¹ Vollaard, 2024, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 1.7707 gemeentelijke ambtsdragers

¹² Koeman, 2020, enquête onder 199 Statenleden

¹³ Flos et al., 2021, Nationaal Raadsledenonderzoek, enquête onder 799 raadsleden

¹⁴ Wethoudersvereniging, 2023, enquête onder 135 wethouders

¹⁵ Mevissen, 2017, enquête onder 610 ambtsdragers en 377 oud-ambtsdragers

Appa-regeling vallen,¹⁶ niet alleen het laatst vervulde ambt.¹⁷ Het loopbaanprincipe geldt zolang de onderbreking tussen de dienstjaren in verschillende ambten niet groter is dan een zesde deel van de totale diensttijd.

Er is bij het college geen onderzoek bekend naar centrale ambtsdragers.

1.1.3 In hoeverre zijn de beloning of secundaire arbeidsvoorwaarden reden voor politieke ambtsdragers om voortijdig te stoppen?

Er is weinig onderzoek bekend over de relatie tussen de beloning of secundaire arbeidsvoorwaarden en voortijdig vertrek van ambtsdragers. Voortijdig vertrekkende gemeenteraadsleden en wethouders noemen de vergoeding niet als motief.¹⁸ Ook is bekend dat deeltijdwethouders even vaak vroegtijdig aftreden als voltijdwethouders, en dat colleges met voltijdwethouders even vaak vallen als colleges met deeltijdwethouders.¹⁹

1.1.4 In hoeverre zorgen arbeidsomstandigheden voor knelpunten in werving en behoud van politieke ambtsdragers?

In tegenstelling tot arbeidsvoorwaarden, zijn arbeidsomstandigheden volgens de literatuur veelgenoemde redenen voor decentrale volksvertegenwoordigers om te stoppen met hun ambt of zich niet opnieuw beschikbaar te stellen. Het gaat daarbij om:²⁰

- hoge ervaren werkdruk;
- het als hoog ervaren tijdsbeslag van het ambt;
- een verstoorde werk-privébalans dankzij de tijd en aandacht die het ambt opeist.

Over decentrale bestuurders is minder bekend. Uit onderzoek blijkt dat een substantieel deel van de wethouders ontevreden is met de tijdsbesteding (38%) en werk-privébalans (47%), maar dat ze er minder vaak om vertrekken dan raadsleden.²¹ Deeltijdwethouders besteden gemiddeld minder tijd aan hun ambt dan voltijdwethouders (45 versus 54 uur per week) en geven een hogere waardering aan hun werk-privébalans (5,9 versus 5,5) en werkdruk (6,5 versus 6), maar vertrekken en herkandideren zich in dezelfde mate.²² Wel willen wethouders en burgemeesters die meer tevreden zijn over werkdruk vaker in de politiek blijven werken dan collega's die minder tevreden zijn.²³

¹⁶ Dit zijn: ministers, staatssecretarissen, Tweede Kamerleden, Commissarissen van de koning, gedeputeerden, burgemeesters, wethouders en dagelijks bestuursleden van waterschappen.

¹⁷ De *hoogte* van de uitkering wordt weer wel bepaald op basis van het laatst vervulde ambt. Bron: <https://vng.nl/artikelen/einde-burgemeesterschap>

¹⁸ Wijnen en Hulsén, 2015, enquête onder 3.051 decentrale ambtsdragers; Dijk et al., 2019, interviews met tussentijds vertrokken Statenleden; Ester et al., 2023, analyse 147 ontslagbrieven tussentijds vertrokken Statenleden, BZK, 2022, De Staat van het Bestuur

¹⁹ Wethoudersvereniging, 2023, analyse eigen data

²⁰ Van Wijnen en Hulsén, 2015; Voerman, Boogers en Otjes, 2019; Dijk et al., 2019; Overheid in Nederland 2019 en 2022; Flos et al., 2021, Nationaal Raadsledenonderzoek; Inviator, 2023a; Inviator, 2023c, Vollaard, 2024, Basismonitor Politieke Ambtsdragers; Runderkamp, van Reijen en Jankipersadsing, 2024, Runderkamp en Otjes, 2025

²¹ BZK, 2020

²² Wethoudersvereniging, 2023, analyse eigen data

²³ Vollaard, 2024, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 1.770 gemeentelijke ambtsdragers

Verder blijkt uit de literatuur dat gemeentelijke ambtsdragers eerder geneigd zijn om te stoppen als zij minder werkplezier ervaren.²⁴

1.1.5 Welke beloning en secundaire arbeidsvoorwaarden maken politieke ambten voldoende aantrekkelijk voor geschikte kandidaten, volgens deskundigen en betrokkenen?

Uit het bovenstaande blijkt dat vergoedingen een beperkt effect hebben op de bereidheid van burgers om zich (opnieuw) te kandideren. Uit de literatuur komen dan ook geen duidelijke aanwijzingen naar voren over hoe vergoedingen of secundaire arbeidsvoorwaarden politieke ambten aantrekkelijker kunnen maken. Overheid in Nederland adviseert in 2015 op basis van onderzoek onder burgers dat het verhogen van de financiële vergoeding niet een “urgent middel” lijkt te zijn om de bereidheid van burgers tot kandidaatstelling te verhogen.²⁵ Volgens geënquêteerde gemeenteraadsleden kan een hogere vergoeding het raadslidmaatschap aantrekkelijker maken en mogelijk het aanzien verbeteren.²⁶ Zij geven de verwachte effectiviteit van deze maatregel gemiddeld een 6,4. Onbetaald urenverlof voor werknemers in het bedrijfsleven die raadslid worden scoort een 6,3.

1.1.6 Wat is er bekend over werving en behoud van ambtsdragers?

Deze informatie is niet direct gerelateerd aan beloningen of arbeidsvoorwaarden, maar schetst een algemeen beeld over het werven en behouden van politieke ambtsdragers.

Rekrutering

Bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2022 had 47 procent van de lokale afdelingen van partijen moeite met het werven van kandidaten.²⁷ Dit is vergelijkbaar met eerdere jaren, maar meer dan in 2018 (46% in 2006, 46% in 2010, 41% in 2014, 37% in 2018). Bij de provinciale statenverkiezingen in 2019 had een kwart van de partijen moeite met het werven van kandidaten (23%), en bij de waterschapsverkiezingen had bijna de helft moeite met het werven van kandidaten (46%).²⁸ Hiernaast solliciteren er de laatste jaren minder mensen op vacatures voor burgemeester: het aantal sollicitanten groeit van gemiddeld 13 in 2001 naar gemiddeld 26 in 2016; om vervolgens weer af te nemen tot gemiddeld 20 in 2024.²⁹

Tussentijds vertrek

In 2018-2022 stopte ruim een derde (38%) van gemeenteraadsleden voortijdig.³⁰ Een deel van deze groep werd wethouder of vertrok in verband met een gemeentelijke herindeling; 15% stopte om een andere reden. Eerder stopte een vergelijkbaar aantal raadsleden voortijdig (12%

²⁴ Breemen, 2021, analyse nationaal raadsledenonderzoek 2021; Vollaard, 2024, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 1.770 gemeentelijke ambtsdragers

²⁵ Van Wijnen en Hulsen, 2015

²⁶ Cachet en Verkaik, 2015

²⁷ Boogers en Voerman, 2023, enquête onder 671 lokale partijorganisaties

²⁸ Voerman, Boogers en Otjes, 2019, enquête onder 57 partijen provinciale statenverkiezingen, en 58 partijen waterschapsverkiezingen

²⁹ Runderkamp en Otjes, 2024, analyse eigen data

³⁰ Bouwmans, 2019b, uitvraag bij griffiers in gemeenten met >100.000 inwoners; Staat van het Bestuur, 2022

in 1998-2001, 15% in 2010-2014, 15% in 2014-2018).³¹ Raadsleden uit relatief grote gemeenten achten de kans dat zij tussentijds stoppen lager in dan collega's uit kleinere gemeenten.³²

Het aantal tussentijds vertrekkende wethouders verschilt volgens verschillende onderzoeken. Volgens het Wethoudersonderzoek stopte meer dan de helft van wethouders in 2018-2022 voortijdig (55%), hoewel in dit cijfer ook tijdelijke vervanging wegens bijvoorbeeld ziekte is meegerekend.³³ Dit is meer dan in eerdere periodes (42% in 2002-2006, 40% in 2006-2010, 42% in 2010-2014, 43% in 2014-2018 en 55% in 2018-2022). Volgens Overheid in Nederland vertrekt in 2018-2022 juist iets minder dan de helft van de wethouders in 2018-2022 voortijdig, waarbij wethouders die terugkomen na een periode van vervanging niet zijn meegerekend.³⁴ Als Overheid in Nederland wethouders die vertrekken vanwege een herindeling of benoeming in een ander ambt niet meetellen, vertrekt 29% van wethouders voortijdig. Volgens Decentraal Bestuur treden er minder wethouders voortijdig af (20% in 1998-2001, 30% in 2006-2010, 27% in 2010-2014, 25% in 2014-2018), en volgens de Wethoudersvereniging is dit 25-30%.³⁵

Van 2019-2023 vertrok een kwart (23%-26%) van alle statenleden voortijdig, net als in de periode 2015-2019 daarvoor (24%).³⁶ Een derde van de voortijdig aftredende statenleden stopt om een andere publieke bestuursfunctie te vervullen.³⁷

Herkandidering

Ongeveer driekwart van de gemeenteraadsleden stelde zich opnieuw kandidaat in 2010, 2014 en 2018 en 2022.³⁸ Het aantal gemeenteraadsleden dat tussendoor twijfelt over of zij zich opnieuw willen kandideren schommelt rond de helft.³⁹ In 2019 twijfelt 46% van wethouders en 27% van burgemeesters over een nieuwe kandidaatstelling (46%).⁴⁰ In 2020 twijfelt 50% van statenleden, 44% van algemeen bestuursleden, 36% van gedeputeerden en 25% van dagelijks bestuursleden wel eens om zich opnieuw te kandideren.⁴¹

Nieuwkomers

De gemeenteraad wordt voor 45%-55% bezet door nieuwkomers volgens verschillende

³¹ Castenmiller, 2019, analyse VNG-data

³² Zuydam et al., 2025, op basis van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/openbare-orde-en-veiligheid/een-op-drie-raadsleden-wil-zeker-door>

³³ Bouwmans, 2022, analyse publieke bronnen

³⁴ BZK, 2022, De Staat van het Bestuur. Data is exclusief de wethouders die vertrokken i.v.m. de collegewissel na de verkiezingen

³⁵ Castenmiller, 2019, analyse data Stichting Decentraalbestuur; Wethoudersvereniging, 2023, analyse eigen data

³⁶ Dijk et al., 2019, interviews met tussentijds vertrokken Statenleden; Dijkema, 2023, analyse van bestaande documenten en enquêtes met oud-Statenleden; Ester et al., 2023, analyse 147 ontslagbrieven tussentijds vertrokken Statenleden, <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/begroting-en-jaarrekening/kwart-statenleden-haakt-tussentijds-af>

³⁷ Ester et al., 2023, analyse 147 ontslagbrieven tussentijds vertrokken Statenleden

³⁸ Boogers en Voerman, 2023, enquête onder 671 lokale partijorganisaties

³⁹ Flos et al., 2021, Nationaal Raadsledenonderzoek, enquête onder 799 raadsleden; Jansen et al., 2019, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 1.457 gemeentelijke ambtsdragers; Van Wijnen en Hulsen, 2015, enquête onder 3.051 decentrale ambtsdragers

⁴⁰ Jansen et al., 2019, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 1.457 gemeentelijke ambtsdragers

⁴¹ Jansen et al., 2020, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 355 ambtsdragers in provincies en waterschappen

onderzoeken.⁴² Dat aantal is constant (54% in 2006, 57% in 2010, 56% in 2014, 54% in 2018 en 55% in 2022 gekeken naar kandidaten op verkiesbare plaatsen; 43% in 2014 en 43% in 2018 gekeken naar uitslagen). In 2018 was 44% van wethouders nieuwkomer; dit is meer dan in eerdere jaren (36% in 2006, 40% in 2010, 38% in 2014, en 44% in 2018).⁴³ In 2023 was 64% van statenleden nieuwkomer; dit is meer dan in eerdere jaren (60% in 2019, meer dan de helft in 2015).⁴⁴ En in 2019 was 77% van kandidaten in de waterschapsverkiezingen op een verkiesbare plek nieuwkomer.⁴⁵ Het aantal nieuwkomers in de Tweede Kamer schommelt de afgelopen decennia tussen 30% en 45%, en is gemiddeld 39% (31% in 1998, 45% in 2002, 38% in 2003, 40% in 2006, 41% in 2010, 32% in 2012, 39% in 2017, 40% in 2021 en 43% in 2023).⁴⁶

Zittingsduur

Gemeenteraadsleden zijn gemiddeld bijna 6,5 jaar actief in hun ambt, wethouders 4,5 jaar, burgemeesters iets minder dan 8 jaar, statenleden en gedeputeerden 3,6 jaar, algemeen bestuursleden 5,1 jaar en dagelijks bestuursleden 4,7 jaar.⁴⁷ Uit onderzoek naar statenleden in twee provincies blijkt dat het verloop toeneemt, maar de gemiddelde lidmaatschapsduur gelijk blijft.⁴⁸ Er is dus een groep statenleden die vaker en sneller wisselt, maar dit wordt gecompenseerd door een andere groep statenleden die het ambt langer vervult.

Tabel 1.1.6. Zittingsduur van decentrale ambtsdragers op 1-7-2025. Bron: www.staatvanhetbestuurdashboard.nl

Ambtsdrager	<1 jaar	1-4 jaar	4-8 jaar	>8 jaar
Raadsleden	4%	53%	25%	17%
Wethouders	11%	59%	22%	7%
Burgemeesters	21%	28%	35%	16%
Statenleden	5%	68%	19%	8%
Gedeputeerden	14%	61%	20%	4%
CvdK	25%	17%	42%	17%
AB-leden	3%	66%	21%	9%
DB-leden	2%	66%	23%	8%
Dijkgraven	10%	20%	50%	20%

Bereidheid van burgers

Het aantal burgers dat bereid is om zich kandidaat te stellen voor de decentrale volksvertegenwoordiging wisselt afhankelijk van het onderzoek en de vraagstelling, maar er zijn meer inwoners bereid om kandidaat te worden dan dat er zetels zijn.⁴⁹

⁴² Boogers en Voerman, 2023, enquête onder 671 lokale partijorganisaties; Castenmiller, 2019, analyse data Stichting Decentraalbestuur, Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 2018, dataonderzoek

⁴³ Castenmiller, 2019, analyse data Stichting Decentraalbestuur

⁴⁴ Voerman, Boogers en Otjes, 2019, enquête onder 57 partijen provinciale statenverkiezingen en 58 partijen waterschapsverkiezingen; Stichting Decentraalbestuur, 2023, analyse eigen data

⁴⁵ Voerman, Boogers en Otjes, 2019, enquête onder 57 partijen provinciale statenverkiezingen en 58 partijen waterschapsverkiezingen

⁴⁶ www.parlement.com

⁴⁷ Jansen et al., 2019, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 1.457 gemeentelijke ambtsdragers; Jansen et al., 2020, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 355 ambtsdragers in provincies en waterschappen

⁴⁸ Dijkema, 2023, analyse openbare data

⁴⁹ Van Wijnen en Hulslen 2015, enquête onder 3.051 decentrale ambtsdragers; Vollaard et al., 2023, Kiezersonderzoek provincies en waterschappen, enquête onder 2.814 burgers; Vollaard et al., 2022, Lokaal Kiezersonderzoek, enquête onder 2.871 burgers

1.2.6 Achtergrondinformatie over arbeidsomstandigheden

Deze informatie beantwoordt niet direct een onderzoeksvraag, maar schetst een algemeen beeld over de arbeidsomstandigheden van decentrale volksvertegenwoordigers.

Tevredenheid met tijdsbelasting, werkdruk en werk-privébalans

In 2021 was de helft (54%) van gemeenteraadsleden tevreden met de tijdsbelasting, dat is minder dan daarvoor (63% in 2019, 49% in 2015).⁵⁰ Zij beoordelen hun werkdruk en werk-privébalans met een krappe voldoende (werkdruk 5,7 in 2019, 5,9 in 2020; werk-privébalans 5,7 in 2019, 5,8 in 2024).⁵¹ Volgens ander onderzoek zijn minder dan de helft van raadsleden ontevreden over het tijdsbeslag (43%) en de werk-privébalans (46%).⁵² Raadsleden die met pensioen zijn of niet werken zijn vaker tevreden met de tijdsbelasting, en raadsleden met een baan of eigen bedrijf minder vaak. Raadsleden uit grote gemeenten zijn minder tevreden, maar voor werkdruk en werk-privé balans is er geen verschil met raadsleden uit kleinere gemeenten.⁵³

Wethouders beoordelen hun werkdruk en werk-privé balans in 2024 en in 2019 met een krappe voldoende (resp. 6,1 en 5,6).⁵⁴ Een deel van wethouders is ontevreden over het tijdsbeslag (38%) en de werk-privébalans (47%).⁵⁵ Deeltijdwethouders geven een hogere waardering aan hun de werk-privébalans (5,9 versus 5,5) en werkdruk (6,5 versus 6) dan voltijdwethouders.⁵⁶ Burgemeesters zijn iets positiever over hun werkdruk (6,3 in 2019, 6,7 in 2024) maar beoordelen hun werk-privé balans met een krappe voldoende (5,6 in 2019 en 2024).⁵⁷

Statenleden zijn vaker tevreden geworden over hun tijdsbelasting (28% in 2014, 37% in 2019, en 37% van vertrekkende statenleden in 2023); de ontevreden statenleden willen soms meer en soms minder tijd besteden.⁵⁸ Volgens verschillende onderzoeken vindt meer dan de helft van statenleden de werkdruk te hoog en de werk-privébalans niet goed.⁵⁹ Van vertrekkende statenleden is 20% ontevreden over de werkdruk en de helft ontevreden over de werk-privébalans.⁶⁰ Statenleden beoordelen hun werkdruk in 2020 met een 4,9, gedeputeerden een 6, algemeen bestuursleden een 6,2, en gedeputeerden een 6,5.⁶¹ Statenleden geven hun werk-

⁵⁰ Van Wijnen en Hulsen, 2015, enquête onder 3.051 decentrale ambtsdragers; Flos et al., 2021, Nationaal Raadsledenonderzoek, enquête onder 799 raadsleden

⁵¹ Jansen et al., 2019, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 1.457 gemeentelijke ambtsdragers; Flos et al., 2021, Nationaal Raadsledenonderzoek, enquête onder 799 raadsleden; Vollaard, 2024, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 1.770 gemeentelijke ambtsdragers

⁵² BZK, 2020, De Staat van het Bestuur

⁵³ Zuydam et al., 2025, analyse Basismonitor Politieke Ambtsdragers

⁵⁴ Jansen et al., 2019, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 1.457 gemeentelijke ambtsdragers; Vollaard, 2024, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 1.770 gemeentelijke ambtsdragers

⁵⁵ BZK, 2020

⁵⁶ Wethoudersvereniging, 2023, enquête onder 135 wethouders

⁵⁷ Jansen et al., 2019, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 1.457 gemeentelijke ambtsdragers; Vollaard, 2024, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 1.770 gemeentelijke ambtsdragers

⁵⁸ Flos et al., 2019, Nationaal Statenledenonderzoek, enquête onder 291 statenleden; Inviator, 2023a, enquête onder 106 Statenleden

⁵⁹ Wijnen en Hulsen, 2015, enquête onder 3.051 decentrale ambtsdragers; Flos et al., 2019, Nationaal Statenledenonderzoek, enquête onder 291 Statenleden; Koeman et al., 2020, enquête onder 357 AB-leden en 195 Statenleden

⁶⁰ Inviator, 2023a, enquête onder 106 statenleden

⁶¹ Jansen et al., 2019, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 1.457 gemeentelijke ambtsdragers; Jansen et al., 2020, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 355 ambtsdragers in provincies en

privébalans gemiddeld een 5,1, gedeputeerde statenleden een 5,8, algemeen bestuursleden een 6,5 en dagelijks bestuursleden gemiddeld een 6,4.⁶²

Effect van overbelasting op de kwaliteit van bestuur en besluitvorming

Internationaal onderzoek biedt aanwijzingen dat overbelasting leidt tot minder goede beslissingen in Britse en Deense nationale politici, en van werknemers in het algemeen.⁶³ Er is dus reden om te denken dat de kwaliteit van bestuur en besluitvorming leidt onder de door sommigen ervaren hoge tijdsbelasting, werkdruk en werkstress.

Tevredenheid over ondersteuning

Raadsleden geven de ambtelijke ondersteuning gemiddeld een 6,6, wethouders een 7,4 en burgemeesters een 7,8.⁶⁴ Raadsleden geven de griffieondersteuning gemiddeld een 7,8, burgemeesters een 7,5. Ook andere onderzoeken schetsen het beeld dat (vertrekkende) gemeenteraadsleden, statenleden en algemeen bestuursleden doorgaans positief zijn over ondersteuning door de griffie, eventuele fractie-assistenten en ambtenarij.⁶⁵ Ze zijn gemiddeld minder vaak tevreden met de ondersteuning vanuit de lokale en landelijke partij.

Gemeenteraadsleden maken weinig gebruik van hun opleidingsbudget en hebben vaak bezuinigd op hun eigen ondersteuning, en de ondersteuning en ruimte voor doorontwikkeling wordt onvoldoende benut door statenleden en algemeen bestuursleden.⁶⁶ AB-leden hebben dit moment minder beschikking van opleidings- en ontwikkelingsmogelijkheden dan Statenleden en raadsleden.⁶⁷

Drie op de acht statenleden is tevreden over de mogelijkheden voor training en scholing; een op de vijf is dat niet.⁶⁸ Ongeveer de helft van statenleden vindt dat die een goede training heeft gehad.⁶⁹ Meer dan de helft van vertrekkende statenleden (55%) is tevreden over de mogelijkheden voor training en scholing.⁷⁰

Veel decentrale volksvertegenwoordigers hebben in 2015 behoefte aan ondersteuning ter vermindering van de werkdruk (84% van gemeenteraadsleden, 86% van Statenleden en 62% van AB-leden in 2015).⁷¹ Recenter heeft 69% van de raadsleden, 71% van de wethouders en 81% van de burgemeesters (zeer) veel behoefte aan ondersteuning van het ambt door het

waterschappen; Vollaard, 2024, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 1.770 gemeentelijke ambtsdragers

⁶² Jansen et al., 2020, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 355 ambtsdragers in provincies en waterschappen

⁶³ Weinberg, 2015, enquête onder 136 Britse Kamerleden; Pedersen, Hjelmar en Bhatti, 2018, enquête onder 1136 Deense ministers, burgemeesters en ondersteuners, en interviews; Flinders et al., 2020

⁶⁴ Vollaard, 2024, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 1.770 gemeentelijke ambtsdragers

⁶⁵ Wijnen Hulsen 2015, enquête onder 3.051 decentrale ambtsdragers; Dijk et al., 2019, interviews met tussentijds vertrokken Statenleden; BZK, 2022; Inviator, 2023a, enquête onder 106 Statenleden

⁶⁶ Cachet en Verkaik 2015; Overheid in Nederland, 2019; Raad voor het Openbaar Bestuur, 2020

⁶⁷ Jansen et al., 2020, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 355 ambtsdragers in provincies en waterschappen; Vollaard, 2024, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 1.770 gemeentelijke ambtsdragers

⁶⁸ Koeman et al., 2020, enquête onder 357 AB-leden en 195 statenleden

⁶⁹ Flos et al., 2019, Nationaal Statenledenonderzoek, enquête onder 291 Statenleden; Koeman et al., 2020, enquête onder 357 AB-leden en 195 statenleden

⁷⁰ Inviator, 2023a, enquête onder 106 Statenleden

⁷¹ Wijnen en Hulsen, 2015, enquête onder 3.051 decentrale ambtsdragers

ambtelijke apparaat, de griffie of andere vormen van assistentie.⁷² Daarnaast bestaat behoefte aan het uitwisselen van persoonlijke ervaringen en inzichten (raadsleden 48%, wethouders 59%, burgemeesters 81%). De helft van beginnende statenleden heeft behoefte aan ondersteuning op het gebied van de inhoud en dossierkennis, training en coaching van vaardigheden, en kennis van bestuurlijke processen.⁷³

Tevredenheid over werkplezier

In 2025 geven gemeenteraadsleden hun werkplezier gemiddeld een 7,3, wethouders een 7,8 en burgemeesters een 8,2.⁷⁴ Bijna alle statenleden hebben plezier in hun werk als statenlid in 2020 (93% in 2019, 92% in 2014), net als 82% van vertrekkende statenleden.⁷⁵

⁷² Vollaard, 2024, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 1.770 gemeentelijke ambtsdragers

⁷³ Invior, 2023b, enquête onder 148 Statenleden

⁷⁴ Vollaard, 2024, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 1.770 gemeentelijke ambtsdragers

⁷⁵ Slooijer et al., 2014, enquête onder 203 statenleden; Flos et al., 2019, Nationaal Statenledenonderzoek, enquête onder 291 statenleden; Invior, 2023a, enquête onder 106 statenleden

Criterium 1: Geschikte kandidaten werven en behouden (deel II)

In hoeverre stellen de beloning en arbeidsvoorwaarden ambtsdragers in staat hun werk behoorlijk te doen?

Belangrijkste bevindingen ten aanzien van arbeidsvoorwaarden

- Een deel van gemeenteraadsleden is in 2015-2024 ontevreden met hun vergoeding. Wethouders en burgemeesters zijn vaker tevreden. Ongeveer de helft van de commissieleden is in 2025 ontevreden.
- Driekwart van staten- en algemeen bestuursleden is in 2017 en 2020 ontevreden met hun onkostenvergoeding; de helft is ontevreden over hun reiskostenvergoeding.
- Decentrale volksvertegenwoordigers beoordelen hun verlof- en vervangingsregeling in 2024 gemiddeld als onvoldoende, bestuurders als voldoende.
- Onvoldoende tijd voor een hoofdfunctie speelt in 2020 een rol bij een deel van de vertrekkende decentrale volksvertegenwoordigers. Zeven op de tien raadsleden in grote gemeenten staat in 2021 positief tegenover raadlidmaatschap als voltijdsambt; de Raad voor het Openbaar Bestuur adviseert het aantal uren juist terug te brengen.
- In 2020 namen raadsleden die werknemer zijn 5,8 uur per maand politiek verlof op bij hun werkgever, Statenleden 13 uur en algemeen bestuursleden 9 uur.
- Adviezen om ambten aantrekkelijker te maken richten zich op betere ondersteuning, compensatie van verlies pensioenopbouw, scholing in volksvertegenwoordiging door een toerustingsfonds en parttime verlof.

1.2.1. In hoeverre zijn politieke ambtsdragers tevreden met de beloning en secundaire arbeidsvoorwaarden? Waar ontstaan knelpunten?

Er is relatief veel onderzoek over de tevredenheid van decentrale ambtsdragers met de beloning en secundaire arbeidsvoorwaarden.

Tevredenheid met de financiële vergoeding

In 2024 beoordeelden gemeenteraadsleden hun financiële vergoeding gemiddeld met een 5,7, wethouders met een 6,6 en burgemeesters met een 6,9.⁷⁶ Raadsleden in gemeenten met 20.000 tot 50.000 inwoners zijn statistisch significant minder tevreden dan raadsleden in zowel kleinere als grotere gemeenten. Minder dan de helft van de raadsleden vindt de vergoeding te laag (43%).⁷⁷ Raadsleden die tevreden zijn met de vergoeding vinden een hogere vergoeding niet nodig of zelfs niet correct. Ontevreden raadsleden vinden dat de vergoeding niet in verhouding staat tot de tijdsbesteding.

De helft (46%) van commissieleden is ontevreden over de vergoeding, een kwart (23%) is tevreden.⁷⁸ Commissieleden zijn ontevreden omdat de vergoeding niet in verhouding staat tot de tijdsbesteding. Zo wordt het voorbereiden van vergaderingen en bijeenkomsten niet vergoed.

De vergoedingen voor Staten- en algemeen bestuursleden zijn in 2023 verhoogd naar aanleiding van advies van het Adviescollege Rechtspositie Politieke Ambtsdragers.⁷⁹ Het is

⁷⁶ Vollaard, 2024, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 1.770 gemeentelijke ambtsdragers

⁷⁷ Van Wijnen en Hulsen, 2015, enquête onder 3.051 decentrale ambtsdragers; Flos et al., 2021, Nationaal Raadsledenonderzoek, enquête onder 799 raadsleden

⁷⁸ Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 2025, enquête onder 916 commissieleden

⁷⁹ Adviescollege Rechtspositie Politieke Ambtsdragers, 2022;

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/01/27/beantwoording-motie-bisschop-sgp-inzake-ruimhartiger-vergoeding-staten-en-algemeen-bestuursleden-waterschappen>

onbekend hoe dat hun tevredenheid heeft beïnvloed. Onderzoek van vóór de verhoging toont aan dat de meeste Statenleden ontevreden waren over hun vergoeding (90% in 2019 en 2020).⁸⁰ Van vertrekkende Statenleden was 58% ontevreden over de vergoeding.⁸¹ Volgens onderzoek uit 2020 vindt 77% van de AB-leden de vergoeding te laag.⁸²

Tevredenheid met onkostenvergoedingen

Van Statenleden is bekend dat enkele jaren geleden 77% de onkostenvergoeding te laag vindt in verhouding tot de feitelijk gemaakte kosten, 53% de reiskostenvergoeding te laag vindt, en dat ze hun onkostenvergoeding gemiddeld een 5,8 gaven.⁸³ Hiernaast is 75% van algemeen bestuursleden ontevreden over de onkostenvergoeding. Een derde van algemeen bestuursleden geeft aan dat zij geen reiskosten ontvangen (of dit niet weten, of dit niet willen zeggen); van de groep die wel reiskosten ontvangt is de helft (49%) er ontevreden over.⁸⁴

Tevredenheid met verlof- en vervangingsregelingen

Het Adviescollege Rechtspositie Politieke Ambtsdragers bracht in 2023 advies uit over de verlof- en vervangingsregelingen van volksvertegenwoordigers en dagelijks bestuurders. Gemeenteraadsleden beoordelen hun verlof- en vervangingsregelingen in 2024 gemiddeld met een 5,4 (5,7 in 2019), wethouders met een 6,4 (6,7 in 2019) en burgemeesters met een 6,9 (6,4 in 2019).⁸⁵ Ruim de helft (58%) van raadsleden vindt dat de verlof- en vervangingsregelingen moeten worden uitgebreid, een derde (30%) vindt deze toereikend.⁸⁶ Als belangrijkste veranderingen noemen raadsleden een uitbreiding van de mogelijke verlofvormen, een versoepeling van de termijnen, en een versimpeling van de vervangingsregeling.

Raadsleden zijn ook gevraagd naar hun oordeel over een voorgestelde versoepeling van termijnen en een voorgestelde uitbreiding van verlofvormen. De helft (52%) van raadsleden is voorstander van deze voorgestelde versoepeling van termijnen van drie keer zestien weken verlof (oude systeem) naar één keer zestien weken, met daarna opties voor telkens (minstens) vier weken. Een vijfde (20%) vindt dat de termijnen nog verder versoepeld moeten worden, en een op de drie (28%) vindt dat deze versoepeling niet noodzakelijk is. Zeven op de tien (71%) raadsleden is voor een uitbreiding van verlofvormen met geboorteverlof, adoptieverlof, pleegouderverlof en mantelzorgverlof. Drie op de tien (29%) is ertegen. Een op de zeven (14%) raadsleden is weleens een of meerdere periode(s) afwezig geweest terwijl er geen vervanging kon worden geregeld, omdat er geen gebruik gemaakt kon worden van de verlof- en vervangingsregeling. Een derde van hen (34%) had wel vervangen kunnen worden onder de

⁸⁰ Flos et al., 2019, Nationaal Statenledenonderzoek, enquête onder 291 Statenleden; Koeman et al., 2020, enquête onder 357 AB-leden en 195 Statenleden

⁸¹ Invior, 2023a, enquête onder 106 Statenleden

⁸² Koeman et al., 2020, enquête onder 357 AB-leden en 195 Statenleden

⁸³ Flos, Jager en Lamoen, 2017, Nationaal Statenledenonderzoek, enquête onder 217 Statenleden; Koeman et al., 2020, enquête onder 357 AB-leden en 195 Statenleden

⁸⁴ Koeman et al., 2020, enquête onder 357 AB-leden en 195 Statenleden. Cijfers over reiskostenvergoeding van AB-leden via persoonlijke correspondentie.

⁸⁵ Jansen et al., 2019, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 1.457 gemeentelijke ambtsdragers; Vollaard, 2024, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 1.770 gemeentelijke ambtsdragers

⁸⁶ Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 2025, enquête onder 814 raadsleden

voorgestelde uitbreiding van verlofvormen, en een op de vijf (17%) had wel vervangen kunnen worden onder de voorgestelde versoepeling van termijnen.

Statenleden geven hun verlof- en vervangingsregelingen gemiddeld een 5,1, gedeputeerden gemiddeld een 7,1 in 2020.⁸⁷ Uit ander onderzoek blijkt dat 7 uit 10 Statenleden neutraal zijn over hun verlof- en vervangingsregelingen, 1 uit 10 positief, en 2 uit 10 negatief.⁸⁸ Van vertrekkende Statenleden is ook de meerderheid neutraal of weten zij niet hoe zij hierin staan (62%), is 22% tevreden en 16% is ontevreden.⁸⁹ Algemeen bestuursleden geven hun verlof- en vervangingsregelingen gemiddeld een 5,4, gedeputeerden gemiddeld een 7,4.⁹⁰ De onderzoeken geven geen verklaring voor de (systematisch) lagere tevredenheid van volksvertegenwoordigers ten opzichte van bestuurders. Wel wordt ingegaan op verschillen naar geslacht en leeftijd – deze bespreken we bij criterium 3.

Tevredenheid met de Appa-regeling

Wethouders beoordelen de Appa-regeling in 2024 gemiddeld met een 6,8, en burgemeesters met een 6,7.⁹¹

1.2.2 In hoeverre stellen de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden politieke ambtsdragers die elders een hoofdfunctie hebben voldoende in staat hun politieke ambt te vervullen?

Een kleine groep gemeenteraadsleden (8%) stopt omdat het raadswerk niet goed te combineren is met hun baan of bedrijf.⁹² Werkende raadsleden die stoppen besteden gemiddeld meer tijd aan functies buiten het raadswerk (41 uur) dan werkende raadsleden die doorgaan (37 uur). Werkende raadsleden die stoppen zijn iets minder vaak tevreden met de tijdsbesteding dan stoppende raadsleden in het algemeen (respectievelijk 48% en 55%). In 2015 geeft de helft van raadsleden aan dat raadswerk moeilijk te combineren is met ander betaald werk en zorgtaken, en vindt een op de vijf stoppende gemeenteraadsleden dat het ambt moeilijk te combineren is met een andere baan.⁹³ Een op de drie (27%) Statenleden die vertrekken na de verkiezingen kan het ambt niet (meer) combineren met werk.⁹⁴ Hierin speelt mee dat Statenvergaderingen overdag tijdens werktijd plaatsvinden.

Minder dan de helft van raadsleden (41%) en Statenleden (46%) van vindt dat respectievelijk het raads- en Statenlidmaatschap als voltijdfunctie ingevuld zou kunnen worden.⁹⁵

Gemeenteraadsleden in grote gemeenten zien een voltijdfunctie vaker zitten (68%) dan in kleinere gemeenten (28%).

⁸⁷ Jansen et al., 2020, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 355 ambtsdragers in provincies en waterschappen

⁸⁸ Koeman et al., 2020, enquête onder 357 AB-leden en 195 Statenleden

⁸⁹ Inviator, 2023a, enquête onder 106 Statenleden

⁹⁰ Jansen et al., 2020, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 355 ambtsdragers in provincies en waterschappen

⁹¹ Vollaard, 2024, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 1.770 gemeentelijke ambtsdragers

⁹² Flos et al., 2021, Nationaal Raadsledenonderzoek, enquête onder 291 Statenleden

⁹³ Van Wijnen en Hulsen, 2015, enquête onder 3.051 decentrale ambtsdragers

⁹⁴ Inviator, 2023a, enquête onder 106 Statenleden

⁹⁵ Flos et al., 2019, Nationaal Statenledenonderzoek, enquête onder 291 Statenleden; Flos et al., 2021, Nationaal Raadsledenonderzoek, enquête onder 799 raadsleden

Er is voor zo ver bij het college bekend geen onderzoek naar Eerste Kamerleden.

1.2.3 In hoeverre is er een redelijke compensatie voor het geleden inkomensverlies voor politieke ambtsdragers die elders een hoofdfunctie hebben?

De vergoeding voor Statenleden en Algemeen Bestuursleden is in 2023 verhoogd. Het is bij het college onbekend in hoeverre inkomensverlies sindsdien (beter) wordt gecompenseerd. Onderzoek uitgevoerd vóór de verhoging toont aan dat de vergoeding voor staten- en algemeen bestuursleden niet toereikend leek om te compenseren voor het gemiddeld aantal op te nemen verlofuren.⁹⁶ De bruto gedeerde inkomsten door verlof⁹⁷ kwamen voor Statenleden uit op gemiddeld €286 per maand en voor Algemeen Bestuursleden op gemiddeld €234 per maand. In deze berekening zijn eventuele gedeerde inkomsten door minder uren te werken niet meegenomen.

Er is het college geen vergelijkbaar onderzoek bekend onder gemeenteraadsleden en Eerste Kamerleden.

1.2.4 Op welke manier zouden de arbeidsvoorwaarden ambtsdragers beter in staat kunnen stellen om hun werk goed te doen, volgens deskundigen en betrokkenen?

In deze paragraaf bespreken we aanbevelingen die in de literatuur worden gedaan om beloning of arbeidsvoorwaarden van ambtsdragers aan te passen, teneinde ambtsdragers voldoende in staat te stellen om hun werk te doen.

Beloning

De Raad voor het Openbaar Bestuur vindt het voorstelbaar dat de vergoeding voor gemeenteraadsleden in grote gemeenten op termijn gefaseerd *omlaag* kan, om beter te passen bij de beperkte omvang van de nevenfunctie.⁹⁸ SEO stelt op basis van internationaal onderzoek dat een hogere vergoeding ertoe *zou kunnen leiden* dat zittende volksvertegenwoordigers zich vaker opnieuw kandideren.⁹⁹ Er is echter voor zover bij het college bekend geen onderzoek gedaan in de Nederlandse context.

In een uitvraag van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden gaf 80% van commissieleden aan dat zij positief staan tegenover een maandelijkse vergoeding in lijn met die van raadsleden. Een hogere vergoeding zou het ambt aantrekkelijker kunnen maken volgens de bevroegde commissieleden.¹⁰⁰

Secundaire arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden

Verschillende adviezen en onderzoeken concluderen dat er meer geïnvesteerd moet worden in ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigers en Kamerleden om de werkdruk te verlichten, hen verder te professionaliseren, en het ambt aantrekkelijker te maken.¹⁰¹ Zo pleit

⁹⁶ Koeman et al., 2020, enquête onder 357 AB-leden en 195 Statenleden

⁹⁷ Aantal uren politiek verlof vermenigvuldigd met het verschil in vergoeding per uur tussen de reguleren baan en het politieke ambt.

⁹⁸ Raad voor het Openbaar Bestuur, 2018

⁹⁹ Koeman et al., 2020

¹⁰⁰ Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 2025a, enquête onder 916 commissieleden

¹⁰¹ Cachet en Verkaik, 2015; Van Wijnen en Hulsen, 2015; Raad voor het Openbaar Bestuur, 2018 en 2020; Werkgroep versterking functies Tweede Kamer, 2021 en 2023; Otjes, 2022; Ester et al., 2023

de Raad voor het Openbaar Bestuur voor een lagere tijdsbesteding: 8 tot 12 uur, in plaats van 16 tot 20 uur die gemeenteraads- en statenleden nu aan het ambt besteden. Dit moet worden bereikt door afspraken over rolneming en goede ondersteuning.

Necker adviseert om het aantal raadsleden in grote gemeenten te verhogen.¹⁰² Zij stellen voor om grote gemeentes (>200.000) op te splitsen in drie inwonersklassen: 200.001 tot 300.000 inwoners, 300.001-500.000 inwoners en 500.001 inwoners en meer. Per inwonersklasse wordt het aantal raadsleden met 6 uitgebreid. Mogelijk draagt dit er aan bij dat het uitvoeren van het ambt minder tijd kost, want raadsleden in relatief grote gemeenten besteden minder tijd aan het ambt dan collega's. Dit gaat echter vooral ten koste van externe activiteiten, zoals contacten met inwoners. Bij een toename van volksvertegenwoordigers kan de werkdruk echter ook toenemen. En een uitbreiding van het aantal volksvertegenwoordigers is in ieder geval niet voldoende om de uitvoerbaarheid van het werk te verbeteren. Daarvoor zijn verdere maatregelen nodig op het gebied van ondersteuning voor raads- en Statenleden, de werkwijze van gemeenteraden en Provinciale Staten, en de positie van burgerraads- (en staten-) leden, oftewel commissieleden.

De Raad voor het Openbaar Bestuur vindt dat betere ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigers (wettelijk) van bovenaf worden opgelegd c.q. worden geregeld, dit vanwege de handelingsverlegenheid en toegenomen taakzwaarte op decentraal niveau.¹⁰³ Volgens Overheid in Nederland hebben decentrale volksvertegenwoordigers met name behoefte aan hulp bij het samenvatten en duiden van beleidsinformatie en het verkrijgen van informatie over beleidsonderwerpen hun functioneren ten goede zal komen.¹⁰⁴ Een onderzoek van de Universiteit Utrecht en Berenschot adviseert om in te zetten op ontwikkeling van basiskennis van (steeds minder ervaren) decentrale ambtsdragers en loopbaanoriëntatie tijdens en na het ambt, en om de behoeften van ambtsdragers zelf leidend te laten zijn bij het aanbod van opleidings- en ontwikkelingsactiviteiten.¹⁰⁵

Ook andere secundaire arbeidsvoorwaarden maken het ambt van decentrale volksvertegenwoordiger volgens de Raad aantrekkelijker en toegankelijker.¹⁰⁶ De Raad adviseert bijvoorbeeld om een landelijke voorziening in te richten die het risico van het mislopen van pensioenopbouw opvangt.¹⁰⁷ Decentrale volksvertegenwoordigers bouwen vaak minder pensioen op doordat zij er in inkomen op achteruit gaan of minder loopbaanmogelijkheden opbouwen door hun ambtstermijn. Een tegemoetkoming in de kosten van een pensioensverzekering zou hen hiervoor kunnen compenseren. Ook pleit de Raad voor maatwerk waarbij werkgevers decentrale volksvertegenwoordigers ruimte bieden om werk en hun ambt te kunnen combineren, zoals flexibele werktijden, beschikbaarheid en eventueel de mogelijkheid van parttime verlof. De Raad denkt dat dit binnen bestaande wet- en regelgeving zou kunnen, en dat nieuwe wettelijke regelingen voor politiek of burgerschapsverlof niet

¹⁰² Zuydam et al., 2025.

¹⁰³ Raad voor het Openbaar Bestuur, 2018 en 2020

¹⁰⁴ Wijnen en Hulsen, 2015

¹⁰⁵ Vollaard et al., 2025

¹⁰⁶ De Raad voor het Openbaar Bestuur 2018

¹⁰⁷ Merk op dat dagelijks bestuurders, voorzitters en fulltime volksvertegenwoordigers recht hebben op een ouderdoms- en een nabestaandenpensioen. Decentrale volksvertegenwoordigers vallen echter niet onder deze voorziening. Voor hen geldt dat er een vergoeding kan worden verstrekt om zelf te voorzien in compensatie bij arbeidsongeschiktheid, pensioen of overlijden.

eenvoudig implementeerbaar zijn. Decentrale overheden kunnen werkgevers hier actief op wijzen. Hiernaast denkt de Raad aan meer ondersteuning voor scholing om vaardigheden als volksvertegenwoordiger te ontwikkelen, bijvoorbeeld vanuit een toerustingsfonds.¹⁰⁸

Ook adviseert de Raad om het ambt aantrekkelijker te maken door een herwaardering en betere beeldvorming over het belang en het werk van volksvertegenwoordigers. Overheid in Nederland adviseerde in 2015 ook om te onderzoeken hoe het aanzien en publieke waardering van het vak vergroot kan worden, om het werk zo waardevoller en plezieriger te maken.¹⁰⁹

Hiernaast adviseert Overheid in Nederland het aanbieden van trainingen in vergaderingen en kennisvergaring, vergaderingen efficiënter organiseren, en de verlofregeling meer inzetten. Hiernaast adviseren ze om het werkplezier bij plenaire vergaderingen te vergroten door spreek- en debatteertrainingen en een andere (efficiëntere) inrichting van die vergaderingen, te onderzoeken waarom decentrale volksvertegenwoordigers weinig voldoening halen uit het controleren van bestuurders, en te investeren in de bestuurscultuur. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het onderlinge vertrouwen, het respecteren van minderheidsstandpunten, de mate van transparant en collegiaal handelen. Ook adviseren ze om het plezier van AB-leden in het lezen van beleidsstukken te vergroten, en om AB-leden te trainen in politieke vaardigheden.

De Adviescommissie Rechtspositie Politiek Ambtsdragers adviseert om de verlofvormen van decentrale volksvertegenwoordigers te versoepelen en uit te breiden.¹¹⁰ In een uitvraag van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden geeft zeven op de tien ambtsdragers aan procent aan dat zij voor een versoepeling van verloftermijnen (72%) en een uitbreiding van verlofvormen (71%) zijn.¹¹¹

1.2.5 Op welke manier richten decentrale volksvertegenwoordigers hun hoofdwerkzaamheden in?

Deze informatie is niet direct gerelateerd aan beloning en arbeidsvoorwaarden, maar schetst een algemeen beeld over de hoofdwerkzaamheden van decentrale volksvertegenwoordigers.

Hoofdwerkzaamheden

Twee derde (66%) van gemeenteraadsleden heeft een baan, eigen bedrijf, of volgt een opleiding, en ze besteden gemiddeld 34 uur aan hun belangrijkste werkzaamheid naast hun ambt.¹¹²

Volgens verschillende onderzoeken heeft acht op de tien statenleden een betaalde baan, eigen bedrijf of opleiding naast hun ambt, en besteden ze gemiddeld 33 uur per week aan de

¹⁰⁸ Zie ook: Vollaard et al., 2025

¹⁰⁹ Van Wijnen en Hulsen, 2015

¹¹⁰ Adviescollege Rechtspositie Politieke Ambtsdragers (2022). Advies vergoeding statenleden en algemene besturen waterschappen

¹¹¹ Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 2025b, enquête onder 814 raadsleden

¹¹² Flos et al., 2021, Nationaal Raadsledenonderzoek, enquête onder 799 raadsleden; Jansen et al., 2019, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 1.457 gemeentelijke ambtsdragers

belangrijkste werkzaamheid naast hun ambt (32 uur in 2014, 33 uur in 2004).¹¹³ Over eerdere perioden zijn verschillende cijfers bekend over het aantal statenleden met een betaalde baan, bedrijf of opleiding: 89% in 2012, 90% in 2014, 88% in 2016, 92% in 2019, en 90% in 2022 volgens één onderzoek, en volgens andere onderzoeken 80% in 2004, 85% in 2014, en 72% in 2017 (exclusief eigen bedrijf).¹¹⁴ Statenleden verdienen in hun reguliere werk gemiddeld 35 euro per uur en nemen gemiddeld 13 uur per maand verlof op om hun werkzaamheden als Statenlid uit te voeren.¹¹⁵

Algemeen bestuursleden werken gemiddeld 35 uur per week in een bezoldigde functie.¹¹⁶ De meeste gedeputeerde statenleden (92%) werken voltijd aan dit ambt, tegenover slechts 44% van dagelijks bestuursleden, van wie 56% ook een andere maatschappelijke rol heeft. AB-leden verdienen in hun reguliere werk gemiddeld 38,80 euro per uur en nemen gemiddeld 9 uur per maand verlof op om hun werkzaamheden als AB-lid uit te voeren.¹¹⁷

Verlof

Een deel van decentrale ambtsdragers nemen wel eens verlof op om vergaderingen bij te wonen (41% van gemeenteraadsleden, 78% van statenleden).¹¹⁸ Gemeenteraadsleden nemen gemiddeld 5,8 uur per maand politiek verlof op, statenleden 13,1 uur en algemeen bestuursleden 9 uur. Van statenleden vindt 48% dat ze voldoende verlof krijgen voor provinciale Statenvergaderingen en statenwerk; 27% vindt van niet en wil er gemiddeld 13 uur per maand extra verlof bij. Hiernaast vindt 58% dat hun werkgever of opleiding voldoende ruimte biedt voor het ambt; 19% vindt van niet.

¹¹³ Inviator, 2019, enquête onder 106 Statenleden; Flos et al., 2019, Nationaal Statenledenonderzoek, enquête onder 291 Statenleden, Decentraal Bestuur, 2023, analyse openbare gegevens; Jansen et al., 2020, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 355 ambtsdragers in provincies en waterschappen

¹¹⁴ Ibid

¹¹⁵ Koeman, 2020, enquête onder 357 AB-leden en 195 statenleden

¹¹⁶ Jansen et al., 2020, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 355 ambtsdragers in provincies en waterschappen

¹¹⁷ Koeman, 2020, enquête onder 357 AB-leden en 195 statenleden

¹¹⁸ Flos et al., 2019, Nationaal Statenledenonderzoek, enquête onder 291 Statenleden; Jager-Lange en Luken, 2020, enquête onder 430 raadsleden; Koeman et al., 2020, enquête onder 357 AB-leden en 195 Statenleden

Criterium 2: De vertrouwensregel geschraagd

Maakt de beloning een zuivere afweging mogelijk of de ambtsdrager voldoende vertrouwen geniet?

Belangrijkste bevindingen ten aanzien van arbeidsvoorwaarden

- Voor een deel van de oud-bestuurders (ouderen, uit kleine gemeenten, wethouders) lijkt het lastig om een passende vervolgfunctie te vinden, met name in het bedrijfsleven. Kamerleden lukt dit juist steeds beter, ook in het bedrijfsleven.
- Suggesties om ambtsdragers beter in staat te stellen om een vervolgfunctie te vinden richten zich op maatregelen om tijdens het ambt aan de loopbaan te werken (zoals training), aanpassing aan de sollicitatieperiode (zoals sollicitatieplicht afhankelijk van aantal uur nieuw werk in plaats van salaris) en aanpassingen aan de nieuwe werkplek (zoals uitbreiding terugkeergarantie of loonkostensubsidie).

2.1 In hoeverre vinden oud-ambtsdragers een (passende) vervolgloopbaan?

Voor zover bij het college bekend bestaan er geen recente representatieve gegevens over de termijn waarop decentrale oud-ambtsdragers nieuw werk vinden na hun ambtstermijn. Voor Kamerleden en bewindspersonen wordt het aantal lopende uitkeringen wél bijgehouden.¹¹⁹ Hieruit blijkt dat in de periode 2010-2024 de uitkeringsbedragen aan Tweede Kamerleden nauwelijks zijn gestegen, terwijl hun vergoeding, waarop de uitkering is gebaseerd, in dezelfde periode wél is gestegen. Voor bewindspersonen geldt dat de uitkeringsbedragen minder snel stijgen dan de bezoldiging. Dit duidt erop dat oud-ambtsdragers steeds meer neveninkomsten vinden tijdens hun Appa-periode. De auteurs verklaren dit door de invoering van de sollicitatieplicht en versoering van de uitkeringsduur in 2010, 2014 en 2016. Het aantal bewindspersonen dat de Appa-uitkering naar nihil terugbrengt stijgt bovendien sterk (40% in 2010 tot 70% in 2024) terwijl dit percentage voor Kamerleden constant rond de 40% blijft. De auteurs geven hier geen verklaring voor.

In de periode 2010-2016 vond tussen de 14 en 33 procent van de oud-ambtsdragers binnen één jaar voldoende nieuw werk om de Appa-uitkering tot nihil terug te brengen.¹²⁰ Oud-ambtsdragers die nieuw werk vinden, zijn gemiddeld jonger en waren ambtsdrager in grotere gemeenten dan degenen die (nog) geen nieuw werk hebben gevonden.¹²¹

Voor wat betreft de aard van de vervolgfunctie, valt op dat oud-ambtsdragers relatief vaak meer dan één vervolgfunctie hebben, (deels) als zzp'er werken en in de politiek of (semi-) publieke sector werkzaam zijn.¹²² Voor oud-wethouders zijn er signalen dat het lastig is om een passende vervolgfunctie te vinden.¹²³ Wethouders hebben zeer diverse achtergronden voorafgaand aan het wethouderschap, waardoor een vervolgfunctie op het vergelijkbaar (salaris-, werk- en denk-) niveau van wethouder niet altijd realistisch is. Bovendien onderbreekt het wethouderschap hun eerdere loopbaan en kan het na een periode als wethouder lastig zijn

¹¹⁹ <https://www.politiekeambtsdragers.nl/publicaties/publicaties/2022/01/31/overzichten-appa-uitkeringen-2010-t-m-2021>

¹²⁰ Mevissen et al., 2017, analyse ABP-data

¹²¹ Mevissen et al., 2017, enquête onder 377 oud-ambtsdragers die onder de APPA-regeling vallen, waarvan 363 uit gemeenten

¹²² Mevissen et al., 2017, enquête onder 377 oud-ambtsdragers waarvan 363 uit gemeenten

¹²³ EMMA, 2020, interviews met betrokkenen

om weer uitvoerend werk te doen en onderdeel te zijn van een hiërarchische organisatie (zoals een team of een afdeling).

Het Tweede Kamerlidmaatschap lijkt voor sommigen een carrièrestap te zijn. Oud-Kamerleden hebben in de afgelopen decennia na hun Kamerlidmaatschap vaker een (sub)topfunctie dan ervoor, ongeveer de helft verdient na het Kamerlidmaatschap hetzelfde als of meer dan een Kamerlid en 45% bemachtigt een vergelijkbaar of hoger functieniveau.¹²⁴ Oud-Kamerleden vinden steeds vaker een (goedbetaalde) baan in het bedrijfsleven.

2.2 Zijn er aanwijzingen dat het vervullen van een politiek ambt nadelige gevolgen heeft voor een vervolgloopbaan?

Een deel van de decentrale ambtsdragers verwacht dat hun tijd als ambtsdrager negatief zal uitwerken op hun vervolgloopbaan (zie Tabel 2.1).¹²⁵ Dit geldt met name voor een loopbaan buiten het openbaar bestuur. Ambtsdragers in provincies verwachten vaker een schadelijk effect van hun ambt op een loopbaan *buiten* het openbaar bestuur dan ambtsdragers in waterschappen. Wethouders verwachten (veel) vaker een schadelijk effect dan raadsleden en burgemeesters. Volksvertegenwoordigers verwachten vaker een schadelijk effect van hun ambt op een loopbaan *binnen* het openbaar bestuur dan bestuurders.

Tabel 2.1: percentage ambtsdragers dat verwacht dat hun ambtsperiode schadelijk zal zijn voor hun vervolgloopbaan. Overgenomen uit: Jansen et al., 2019, 2020.

Ambt	Binnen het openbaar bestuur	Buiten het openbaar bestuur
Raadslid	10%	23%
Wethouder	10%	45%
Burgemeester	7%	22%
Statenlid	16%	31%
Gedeputeerde	4%	32%
AB-lid	6%	10%
DB-lid	3%	20%

Recenter onderzoek¹²⁶ stelt de meer algemene vraag in welke mate gemeentelijke ambtsdragers een schadelijk of bevorderlijk effect van de ambtsperiode op hun loopbaan verwachten. Daaruit blijkt dat burgemeesters het vaakst een bevorderlijk effect verwachten, raadsleden en wethouders vaker een neutraal of bevorderlijk effect.

De volgende redenen kunnen er volgens betrokkenen aan bijdragen dat een periode als decentrale ambtsdrager negatieve gevolgen heeft voor een vervolgloopbaan:¹²⁷

- relatief hoge gemiddelde leeftijd;
- politiek gekleurd of (negatief) imago van de oud-ambtsdrager in de media;
- verwateren van het oude professionele netwerk tijdens de ambtstermijn;
- onvoldoende opbouwen van specialistische kennis tijdens de ambtstermijn;
- een negatief beeld van oud-ambtsdragers bij potentiële werkgevers, met name in het bedrijfsleven.

¹²⁴ Berkhout, 2018, essay; Vlist, 2024, analyse administratieve data.

¹²⁵ Jansen et al., 2019 en 2020, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 1.457 gemeentelijke ambtsdragers en 355 ambtsdragers in provincies en waterschappen

¹²⁶ Vollaard, 2024, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 1.770 gemeentelijke ambtsdragers

¹²⁷ Mevissen et al., 2017, interviews met betrokkenen; EMMA, 2020, interviews met betrokkenen

2.3 Zijn er aanwijzingen dat politieke ambtsdragers om financiële redenen aan hun ambt vasthouden?

Er zijn enige (zeer) voorzichtige aanwijzingen hiervoor. In 2017 vond 40% van de zittende en 37% van de voormalig ambtsdragers die onder de Appa-regeling vallen de duur van de Appa-uitkering onvoldoende waarborg voor bestuurders om op te stappen als zij onvoldoende steun genieten.¹²⁸ Ambtsdragers geven aan dat de uitkeringsduur of andere financiële overwegingen bij henzelf geen rol spelen bij de keuze wel of niet te vertrekken, maar bij collega's wel.¹²⁹ Merk op dat de duur van de Appa-uitkering in de jaren voorafgaand aan het onderzoek is verkort (tot – gerepareerd – WW-niveau, maximaal drie jaar en twee maanden). Het is onduidelijk in hoeverre juist deze maatregel invloed heeft gehad op de resultaten. Bovendien hangt de hoogte van de Appa-uitkering mede af van hoe lang een bestuurder zijn/haar post heeft bekleed. Nader onderzoek zou verder moeten uitwijzen of bestuurders op hun posten (mogen) blijven, totdat een periode met een hogere APPA-vergoeding in gaat.

2.4 Op welke manier kunnen de arbeidsvoorwaarden volgens deskundigen en betrokkenen worden ingericht om ambtsdragers (beter) in staat te stellen te vertrekken als zij niet langer voldoende vertrouwen genieten?

In onderzoeken worden verschillende aanbevelingen gedaan om de vervolgloopbaan van ambtsdragers te faciliteren. Met betrekking tot arbeidsvoorwaarden is met name de aanbeveling relevant om al tijdens de ambtsperiode de kans op een vervolgfunctie te versterken, bijvoorbeeld door loopbaanoriëntatie of een (persoonlijk) ontwikkelbudget aan te bieden.¹³⁰ Daarbij is het belangrijk dat ambtsdragers voldoende tijd krijgen om loopbaanactiviteiten te ondernemen. Ook wordt opgemerkt dat de sollicitatieplicht tijdens de APPA-periode afhangt van de hoogte van de nieuwe inkomsten en niet van het aantal gewerkte uren. Hierdoor kan het voorkomen dat oud-ambtsdragers die fulltime werken moeten blijven solliciteren omdat hun inkomen lager is dan wat ze als ambtsdrager ontvingen. Dit wordt door betrokkenen als knelpunt ervaren.¹³¹

¹²⁸ Mevissen et al., 2017 enquête onder 610 ambtsdragers en 377 oud-ambtsdragers.

¹²⁹ Mevissen et al., 2017, interviews met betrokkenen

¹³⁰ Mevissen et al., 2017; EMMA (wethouders), 2020; Vollaard et al., 2025

¹³¹ Mevissen et al., 2017; EMMA (wethouders), 2020; interviews

criterium 3: Evenwichtige afspiegeling

Op welke wijze bevorderen of belemmeren beloningen een evenwichtige afspiegeling van de samenleving?

Belangrijkste bevindingen ten aanzien van arbeidsvoorwaarden

- De groep ambtsdragers vormt geen goede afspiegeling van de Nederlandse bevolking. Er zijn relatief veel mannen, theoretisch opgeleiden, mensen zonder migratieachtergrond en 35- en 55-plussers. Er is weinig bekend over andere assen van diversiteit en de intersectie van verschillende assen van diversiteit.
- Een hogere beloning zou het lekenbestuur meer toegankelijk kunnen maken voor midden en lage inkomens, jongere mensen en vrouwen, met name in kleine gemeenten. Maar dit maakt het lekenbestuur waarschijnlijk ook toegankelijker voor mensen met hoge inkomens.
- Jonge en vrouwelijke raadsleden en jonge wethouders zijn minder tevreden over verlof- en vervangingsregelingen.
- Sommige arbeidsomstandigheden vormen barrières voor gelijke afspiegeling, zoals de moeilijkheid om het ambt te combineren met zorg voor kinderen. Met name vrouwen vallen vaak uit door de combinatie tussen het ambt, werk en zorgtaken. Voor mensen met een beperking zijn ambten lastig te combineren met (zorg)behoeften.
- Voor uitkeringsgerechtigden kan het vervullen van een politiek ambt nadelige financiële gevolgen hebben.

3.1 Vormen politieke ambtsdragers een afspiegeling van de samenleving?

De demografische samenstelling van politieke ambtsdragers in Nederland vormt geen goede afspiegeling van de samenleving als het gaat om gender, migratieachtergrond, opleidingsniveau en leeftijd. Tabel 3.1 toont de demografische samenstelling van ambtsdragers naar deze kenmerken. Mannen, theoretisch opgeleiden, mensen zonder migratieachtergrond en vijftig-plussers zijn in vrijwel alle ambten oververtegenwoordigd; vrouwen en non-binaire mensen, praktisch opgeleiden, mensen met een migratieachtergrond en van kleur en vijftig-minners zijn in vrijwel alle ambten ondervertegenwoordigd.¹³² Over andere assen van diversiteit, zoals bijvoorbeeld LHBTQI+ en neurodiversiteit zijn bij het college geen onderzoeken bekend.

¹³² Alliantie Politica, 2023, analyse openbare data

Tabel 3.1. Demografische samenstelling van ambtsdragers. Bronnen: Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2019, 2020 en 2024 (vetgedrukte cijfers); Alliantie Politica, 2023; Vermeulen, 2023; Movisie, 2021; BZK, 2022; parlement.com; CBS Statline

Ambtsdragers	Mannen	Zonder migratie-achtergrond	18-34 jaar	35-54 jaar	>55 jaar	Gem. leeftijd	Theoretisch opgeleid (wo, hbo)
Raadsleden	66%	92%	12%	35%	53%		78%
Wethouders	72%		3%	40%	56%	50	89%
Burgemeesters	69%		1%	40%	60%	57	88%
Statenleden	61%	86%	14%	32%	53%		87%
Gedeputeerden	81%		8%	46%	46%		88%
C.v.d.K.	83%						
AB-leden	74%	92%	4%	23%	74%		83%
DB-leden	81%		2%	27%	70%		87%
Voorzitters	81%					58	70%
Kabinet	43%						
Tweede Kamer	62%	83%				58	92%
Eerste Kamer	60%	95%					
Populatie	50%	76%	11%	13%	67%	42	36%

Hiernaast is bekend dat:

- Naar schatting wordt minder dan 0,5% van politieke en bestuurlijke functies wordt vervuld door mensen met een beperking, terwijl 10-15% van de mensen in Nederland wonen een beperking heeft als gevolg van een (chronische) ziekte, aangeboren aandoening of handicap.¹³³
- Iets meer dan de helft (56%) van nieuw verkozen Tweede Kamerleden in 2023 uit de Randstad komt, in 2021 was dat nog 70%.¹³⁴
- In kleinere gemeenten zijn minder vrouwelijke raadsleden dan in grotere (23% versus 30%), is de gemiddelde leeftijd hoger (55 versus 49) en zijn minder mensen wo-opgeleid (26% versus 49%).¹³⁵ Dezelfde verbanden zijn zichtbaar voor wethouders; in kleine gemeenten zijn die minder vaak vrouw (23% versus 26%), gemiddeld ouder (57 versus 53), en minder vaak wo-opgeleid (37% versus 48%).
- Vrouwen, jonge raadsleden en raadsleden van kleur zijn minder goed vertegenwoordigd in kleinere raden.¹³⁶
- Mensen met migratie-achtergrond ervaren de Nederlandse politiek als wit en weinig divers, zowel qua descriptieve als inhoudelijke representatie.¹³⁷

Deze onevenwichtige afspiegeling komt voort uit de werving en het behoud van politieke ambtsdragers. Partijen vinden het lastiger om kandidaten te vinden uit ondervertegenwoordigde groepen (vrouwen, jongeren, migranten, praktisch opgeleiden) dan uit oververtegenwoordigde groepen.¹³⁸ Discriminatie en uitsluiting kan mensen met een

¹³³ BZK, 2019. Zie ook Waltz en Schippers, 2018.

¹³⁴ https://www.parlement.com/id/vm8esx4gyus3/nieuws/nieuwe_tweede_kamer_weinig_eraren_en

¹³⁵ Jansen et al., 2019, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 355 gemeentelijke ambtsdragers

¹³⁶ Zuydam et al., 2025

¹³⁷ Dagevos en Vermeulen, 2024, analyse SIM (5.323 respondenten met en zonder migratie-achtergrond) en DEMES/DPES (4.500/3.900 respondenten)

¹³⁸ Boogers en Voerman, 2023, enquête onder 671 bestuursleden en lijsttrekkers van lokale politieke partijen en partijafdelingen

migratie-achtergrond ervan weerhouden om actief te worden, al kan het hen ook motiveren.¹³⁹ De politiek is afgestemd op de leefwereld van theoretisch opgeleiden en mensen zonder migratie-achtergrond, waardoor praktisch opgeleiden en mensen met migratie-achtergrond zich niet gekend en niet gelijk behandeld voelen, en meer afstand voelen tot de politiek.¹⁴⁰ Veel potentiële burgemeesterskandidaten starten met een beeld dat het burgemeesterschap past bij mensen met een bepaalde achtergrond, onder andere wat betreft gender, leeftijd, etniciteit, en politieke ervaring. Mensen die afwijken van dit beeld twijfelen of zij echt kans maken in het selectieproces, wat voor hen een extra drempel opwerpt.¹⁴¹ Ook vragen zij zich af of instapgemeenten, gemeenten met <40.000 inwoners waar men gemakkelijker voor het eerst burgemeester zou kunnen worden, wel passen bij en 'klaar zijn' voor meer diverse kandidaten.¹⁴²

Daarnaast is bekend dat (jonge) vrouwelijke gemeenteraadsleden en statenleden verhoudingsgewijs vaker willen aftreden en aftreden dan mannelijke collega's, en worden dan vaker opgevolgd door een man dan door een vrouw.¹⁴³ Ook zijn vrouwelijke gemeenteraadsleden, wethouders, burgemeesters, statenleden en gedeputeerden gemiddeld korter actief in hun ambt dan mannelijke collega's.¹⁴⁴ Mensen met een migratie-achtergrond die actief zijn (geweest) in politieke partijen merken dat hun inbreng vaak niet op prijs wordt gesteld en zien weinig verandering.¹⁴⁵ Gemeentelijke ambtsdragers die vrouw zijn, een migratieachtergrond hebben of een Bachelor- of Masterdiploma hebben, hebben niet minder ambitie om burgemeester te worden dan hun tegenhangers.¹⁴⁶ Wel zorgt ervaring met onveiligheid (bedreiging, omkoping, infiltratie) bij vrouwen voor een verminderde ambitie om burgemeester te worden, terwijl de ambitie bij mannen hierdoor juist groter wordt.

3.2 In hoeverre kunnen eventuele afwijkingen van de representativiteit van politieke ambtsdragers worden verklaard door onvoldoende passende primaire of secundaire arbeidsvoorwaarden?

De relatie tussen afspiegeling en arbeidsvoorwaarden is slechts deels onderzocht. Er meer onderzoek gedaan naar de relatie tussen arbeidsomstandigheden en de scheve afspiegeling. We bespreken hier beloning, verlof- en vervangingsregelingen, de verdeling van zorg en arbeid, agressie en geweld van externen, ongewenst gedrag op de werkvloer en overige voorbeelden van barrières in arbeidsomstandigheden.

Beloning

¹³⁹ Dagevos en Vermeulen, focusgroepen met mensen met een migratie-achtergrond en interviews met mensen die politiek en maatschappelijk actief zijn

¹⁴⁰ Noordzij, 2023, enquête onder 1.302 burgers en groepsgesprekken met politiek ontevreden, praktisch geschoolde burgers, Bovens en Willie, 2017, literatuuronderzoek; Dagevos en Vermeulen, focusgroepen en interviews

¹⁴¹ Runderkamp en Otjes, 2025, interviews met potentiële burgemeesterskandidaten en betrokkenen werving

¹⁴² Daar komt bij dat er dankzij aanhoudende gemeentelijke herindeling (zie criterium 7) steeds minder "instapgemeenten" beschikbaar zijn.

¹⁴³ Castenmiller, 2015, analyse data Stichting Decentraalbesteding; Vollaard et al., 2024, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 1.770 gemeentelijke ambtsdragers

¹⁴⁴ BZK, 2022, Staat van het Bestuur

¹⁴⁵ Dagevos en Vermeulen, focusgroepen met mensen met een migratie-achtergrond en interviews met mensen die politiek en maatschappelijk actief zijn

¹⁴⁶ Runderkamp en Otjes, 2025, analyse van de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2024

Het lekenbestuur is door de relatief lage vergoedingen in vergelijking met betaalde arbeid en de 'baanonzekerheid' beter toegankelijk voor mensen die zich dat kunnen veroorloven.¹⁴⁷ Dit maakt het lekenbestuur minder toegankelijk voor bijvoorbeeld jonge mensen die een huis willen kopen, voor vrouwen die gemiddeld minder uren betaald werk doen en minder per uur verdienen, en voor mensen met een modaal of laag inkomen. Hiernaast maakt de lage vergoeding en de hoge kosten voor kinderopvang het lekenbestuur ontoegankelijker voor ambtsdragers met zorgtaken voor (jonge) kinderen; relatief vaak vrouwelijke ambtsdragers. Er wordt tijdens raadswerkzaamheden maar zelden gebruik gemaakt van betaalde oppas.¹⁴⁸ Dit probleem is groter voor raadsleden in kleinere gemeenten. Omgekeerd zijn deze functies meer toegankelijk voor AOW-ers en pensionado's en ambtenaren die 'tijd voor tijd' krijgen en zich daardoor makkelijker vrij kunnen maken.

Onderzoek van SEO benoemt nog een ander mechanisme, namelijk dat een hogere vergoeding ertoe zou kunnen leiden dat groepen met hogere inkomens en een hogere opleiding zich vaker kandideren voor politieke ambten.¹⁴⁹ Hier vinden zij aanwijzingen voor in internationaal onderzoek. Mogelijk is dit zo omdat het verschil tussen het inkomen en de vergoeding kleiner wordt.

Verlof- en vervangingsregelingen

Jonge gemeenteraadsleden en vrouwelijke gemeenteraadsleden zijn minder tevreden over de verlof- en vervangingsregelingen dan raadsleden van 55 jaar of ouder en mannelijke raadsleden.¹⁵⁰ Ook jongere wethouders zijn meer ontevreden met de verlof- en vervangingsregelingen dan oudere collega's.

De verdeling van zorg en arbeid, en het politieke ambt

Uit kwalitatief onderzoek komen aanwijzingen dat vrouwen niet of later politiek actief worden in de gemeenteraad vanwege de verwachting dat raadswerk, zorgtaken en/of betaald werk moeilijk te combineren zijn.¹⁵¹ Ander kwalitatief onderzoek suggereert dat deze verwachting klopt: raadsleden met jonge kinderen of mantelzorgtaken hebben meer last van de hoge werkdruk dan hun collega's zonder jonge kinderen, en omdat vrouwen gemiddeld meer zorgtaken op zich nemen, hebben zij meer last van de hoge werkdruk dan mannelijke collega's.¹⁵² De hoge werkdruk schrikt ook potentiële jonge wethouders met gezinnen af.¹⁵³ Onder vertrekkende vrouwelijke raadsleden is de combinatie van werk en zorgtaken een hoofdoorzaak. Als vrouwen op een later moment (weer) politiek actief willen worden,

¹⁴⁷ Egten et al., 2016, enquête onder 169 vrouwelijke raadsleden en interviews met betrokkenen; Runderkamp, 2021, interviews met raadsleden en wethouders

¹⁴⁸ Egten et al., 2016, enquête onder 169 vrouwelijke raadsleden en interviews met vrouwelijke raadsleden

¹⁴⁹ Koeman et al., 2020, enquête onder 357 AB-leden en 195 Statenleden

¹⁵⁰ Vollaard et al., 2024, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 1.770 gemeentelijke ambtsdragers

¹⁵¹ Castenmiller en Tjalma, 2003; Egten et al., 2016, enquête onder 169 vrouwelijke raadsleden en interviews met betrokkenen

¹⁵² Mügge, Runderkamp en Kranendonk, 2019, interviews met griffiers, raadsleden en burgemeesters; Vissenberg, 2025, interviews met raadsleden

¹⁵³ Runderkamp, van Reijen en Jankipersadsing (2024), focusgroepen met betrokkenen

ondervinden zij soms nadeel van hun tijd uit de politiek.¹⁵⁴ Maar ook mannelijke raadsleden met zorgtaken vinden het moeilijk om dit met het raadswerk te combineren.

Hiernaast ondervinden ambtsdragers met zorgtaken voor (jonge) kinderen specifieke barrières. Zo is volgens betrokkenen de gemeentelijke politiek niet ingericht op het krijgen en grootbrengen van kinderen.¹⁵⁵ Een voorbeeld hiervan is dat vergaderingen lastig te combineren zijn met zorg voor kinderen, bijvoorbeeld door altijd op woensdagmiddag of tussen 5 en 8 te vergaderen, of dat gemeenteraadsleden moeilijkheden ervaren rondom kolven in het gemeentehuis.¹⁵⁶

Agressie en geweld van externen

Vrouwelijke ambtsdragers ervaren vaker en meer ernstige haat en agressie dan mannelijke collega's, en agressie is bij vrouwen vaker op de persoon gericht.¹⁵⁷ Ook ambtsdragers die op andere manieren afwijken van de norm zijn vaker doelwit van haat en geweld; vrouwelijke ambtsdragers van kleur ervaren dit het vaakst.¹⁵⁸ Ruim de helft (55%) van vrouwelijke politieke ambtsdragers in gemeenten, provincies en waterschappenervaarde recent agressie; tegenover een derde (37%) van mannelijke collega's. Vrouwelijke politici die met haat, agressie of geweld te maken krijgen vallen eerder uit of trekken zich op andere manieren terug uit de publieke arena.¹⁵⁹ Ook aspirant vrouwelijke ambtsdragers noemen online en offline geweld als afschrikfactor.¹⁶⁰

Vrouwelijke ambtsdragers in gemeenten, provincies en waterschappen zijn minder tevreden met het (organisatie-) beleid rondom agressie en geweld dan mannelijke collega's. Zo zijn ze minder tevreden over de wijze waarop zij incidenten met anderen kunnen bespreken en de wijze waarop het bestuursorgaan hun melding heeft opgepakt.¹⁶¹ Ook vinden ze minder vaak dat hun organisatie voldoende doet om agressie en geweld te voorkomen, adequaat reageert op incidenten, nazorg goed regelt, en voldoende voorlichting of training biedt om met agressie en geweld om te gaan.

Ongewenst gedrag op de werkvloer

Ruim een derde van vrouwelijke raadsleden geeft aan vrouwonvriendelijk en seksistisch gedrag te hebben ervaren.¹⁶² Hiernaast ervaren vrouwelijke decentrale ambtsdragers subtiel en vaak onbewust gedrag dat bij hen een gevoel van niet-geaccepteerd zijn kan veroorzaken (micro-agressies).¹⁶³ Voorbeelden hiervan zijn het continu in de rede vallen van vrouwen tijdens vergaderingen, hun standpunten overnemen en presenteren als een eigen punt, opmerkingen

¹⁵⁴ Egten et al., 2016, enquête onder 169 vrouwelijke raadsleden en interviews met betrokkenen

¹⁵⁵ Runderkamp, 2021, interviews met raadsleden en wethouders

¹⁵⁶ Runderkamp, 2021, interviews met raadsleden en wethouders

¹⁵⁷ Miltenburg, 2024, Monitor Integriteit en Veiligheid (2), enquête onder 1.082 ambtsdragers in het decentraal bestuur; Saris en Ven, 2021, dataonderzoek op basis van 339.932 tweets; Steijaert et al., 2024, analyse van de Monitor Integriteit en Veiligheid 2022

¹⁵⁸ Saris en Ven, 2021, dataonderzoek op basis van 339.932 tweets; Runderkamp et al., 2023, focusgroepen

¹⁵⁹ Krook, 2020, literatuuronderzoek; Runderkamp et al., 2023, focusgroepen; Steijaert et al., 2024, analyse van de Monitor Integriteit en Veiligheid 2022

¹⁶⁰ Runderkamp et al., 2023, focusgroepen

¹⁶¹ Steijaert et al., 2024, analyse van de Monitor Integriteit en Veiligheid 2022

¹⁶² Egten et al., 2016, enquête onder 169 vrouwelijke raadsleden en interviews met betrokkenen

¹⁶³ Steijaert et al., 2024, analyse van de Monitor Integriteit en Veiligheid 2022

over het uiterlijk en verkleinwoorden gebruiken (zoals 'meisje'). Uit andere sectoren is bekend dat gemarginaliseerde groepen vaker met ongewenst gedrag op het werk te maken krijgen, en dat ongewenst gedrag op het werk leidt tot een hogere vertrekintentie.¹⁶⁴

Overige voorbeelden van barrières in arbeidsomstandigheden

- Jongere potentiële raadsleden kunnen worden afgeschrikt door de woonplaatsvereiste, omdat voor starters onzeker is waar zij gaan werken en dus wonen.¹⁶⁵ Ditzelfde geldt voor potentiële burgemeesterskandidaten wiens familie niet wil of kan verhuizen.¹⁶⁶
- Een barrière voor slechthorende raadsleden is de soms slechte akoestiek van gemeentehuizen en raadszalen, waardoor zij moeite hebben om mee te doen aan debatten.¹⁶⁷ In het algemeen zijn niet alle overheidsgebouwen toegankelijk voor mensen met een beperking.¹⁶⁸ Vervoer (woon-werkverkeer en dienstreizen) en toegankelijkheid van locaties wordt gezien als het grootste struikelblok. Voor mensen met een visuele beperking is beeldschermwerk bovendien een knelpunt. Wanneer een zwaardere politieke functie een verhuizing vereist kan dit een struikelblok vormen, omdat zorg en ondersteuning dan opnieuw moet worden ingericht.
- Mensen met een beperking ervaren een gebrek aan toegankelijkheid (zoals van gebouwen en documenten), een gebrek aan middelen om het werk toegankelijk te maken, en discriminatie (bijvoorbeeld openlijke vooroordelen en een gebrek aan bewustzijn of wil om processen toegankelijker te maken).¹⁶⁹
- Vrouwelijke raadsleden en jongere raadsleden hebben op verschillende terreinen een grotere ondersteuningsbehoefte dan collega-raadsleden.¹⁷⁰ Het gaat om overheidsfinanciën, bestuurlijke verhoudingen, onderhandelingsvaardigheden, debatvaardigheden, politieke vaardigheden en timemanagement. Tegelijkertijd verwachten onderzoekers dat vrouwen minder tijd en ruimte zullen hebben voor trainingen vanwege de 'second shift'.¹⁷¹
- Lange (avond)vergaderingen zonder pauzes kunnen lastig vol te houden zijn voor raadsleden die meedoen aan de Ramadan.¹⁷²
- Een barrière voor praktisch opgeleide gemeenteraadsleden kan zijn dat beleidsdocumenten zodanig lang en talig zijn dat ze moeilijk te begrijpen zijn voor mensen die minder ervaring hebben met zulke documenten.¹⁷³ Mensen die een uitkering van het UWV ontvangen, worden als zij in de gemeenteraad gaan ofwel gekort op hun uitkering of moeten van (een deel van) de raadsvergoeding

¹⁶⁴ Zie bijvoorbeeld de internationale meta-analyses van Namin et al., 2021 en McCord et al., 2017, of Hollis, 2022. Voor onderzoek in de Nederlandse context, zie bijvoorbeeld Does et al., 2024, vragenlijst onder 6.897 medewerkers van de gemeente Amsterdam en Naezer et al., 2019, interviews met vrouwelijke academici.

¹⁶⁵ Mügge, Runderkamp en Kranendonk, 2019, interviews met griffiers, vrouwelijke raadsleden en burgemeesters

¹⁶⁶ Runderkamp en Otjes, 2025, interviews met potentiële burgemeesterskandidaten en betrokkenen werving

¹⁶⁷ Mügge, Runderkamp en Kranendonk, 2019, interviews met griffiers, vrouwelijke raadsleden en burgemeesters; Runderkamp, 2021, interviews met raadsleden en wethouders

¹⁶⁸ BZK, 2019, gesprekken met ervaringsdeskundigen, belangenverenigingen en politieke partijen

¹⁶⁹ Evans en Reher, 2020

¹⁷⁰ Jansen et al., 2019, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 1.457 gemeentelijke ambtsdragers – het onderzoek geeft geen verklaring voor de extra ondersteuningsbehoefte.

¹⁷¹ Runderkamp, 2021, interviews met raadsleden en wethouders

¹⁷² Mügge, Runderkamp en Kranendonk, 2019, interviews met griffiers, vrouwelijke raadsleden en burgemeesters

¹⁷³ Mügge, Runderkamp en Kranendonk, 2019, interviews met griffiers, vrouwelijke raadsleden en burgemeesters

afzien om hun uitkering te behouden. Dit brengt verschillende knelpunten met zich mee:¹⁷⁴ het kan (veel) moeite kosten om een regeling te treffen om de raadsvergoeding te verminderen, de procedure wordt als onduidelijk ervaren, (aspirant-)raadsleden met uitkering zijn bang om als fraudeur bestempeld te worden, de ongelijke vergoeding voor hetzelfde werk wordt als oneerlijk ervaren, en na het ambt komt het voor dat de uitkering wordt opgeschort omdat het raadslid weer zou kunnen werken. Dit kan ervoor zorgen dat mensen met een uitkering het raadslidmaatschap mijden.

Overige barrières

Hiernaast noemen onderzoeken andersoortige barrières, zoals de inrichting van rekrutering en selectieprocedures, zichtbaarheid van vrouwen en gemarginaliseerde groepen in de media.¹⁷⁵

3.3 Op welke manier zou een bijstelling van arbeidsvoorwaarden volgens deskundigen en betrokkenen een meer diverse groep inwoners in staat stellen zich te kandideren voor politieke ambten?

Volgens Atria en de Universiteit van Amsterdam zou een hogere vergoeding voor lekenbestuurders, in het bijzonder gemeenteraadsleden, kunnen bijdragen aan een meer diverse groep ambtsdragers, waaronder mensen met een gemiddeld tot laag inkomen, vrouwen, jonge mensen en mensen met zorgtaken.¹⁷⁶ Volgens SEO maakt een hogere vergoeding het vak echter mogelijk ook aantrekkelijker voor mensen met een hoger inkomen.¹⁷⁷ Gezien de lagere tevredenheid met verlof- en vervangingsregelingen onder vrouwelijke en jongere ambtsdragers zouden deze mogelijk verder geoptimaliseerd kunnen worden.¹⁷⁸

Atria en de Universiteit van Amsterdam adviseren om het lekenbestuur zo in te vullen dat het raadswerk compatibel is (of wordt) met een baan en zorgtaken, een oproep die ook door de Raad voor het Openbaar bestuur is gedaan.¹⁷⁹ Minder werkdruk en een betere werk-privébalans kan bijdragen aan de diversiteit onder ambtsdragers. Vergaderingen of overleggen zouden buiten de spitsuren van gezinnen gepland moeten worden, en niet tussen 5 en 8 uur 's avonds en op woensdagmiddag. Hiernaast moet er efficiënter worden vergaderd, zodat vergaderingen niet onnodig veel tijd kosten, en kan er worden gekeken naar digitaal vergaderen. Ook zorgen voor goede kinderopvang kan het ambt toegankelijker maken. De Wethoudersvereniging suggereert dat deeltijdwethouderschap het ambt wellicht toegankelijker kan maken voor groepen die van oudsher ondervertegenwoordigd zijn in het openbaar bestuur.¹⁸⁰

Volgens Atria en de Universiteit van Amsterdam kan ondersteuning zoals coaching, vrouwennetwerken en trainingen, partij-overstijgende ondersteuning (zodat ook vrouwen uit

¹⁷⁴ Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 2024, interviews met ervaringsdeskundigen

¹⁷⁵ Egten et al., 2016, enquête onder 169 vrouwelijke raadsleden en interviews met betrokkenen; Jansen et al., 2019, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 1.457 gemeentelijke ambtsdragers; Mügge, Runderkamp en Kranendonk, 2019, interviews met griffiers, vrouwelijke raadsleden en burgemeesters; Boogers et al., 2021, literatuuronderzoek en interviews met (oud) burgemeesters

¹⁷⁶ Egten et al., 2016, enquête onder 169 vrouwelijke raadsleden en interviews met betrokkenen; Runderkamp, 2021, interviews met raadsleden en wethouders

¹⁷⁷ Koeman et al., 2020

¹⁷⁸ Vollaard, 2024, Basismonitor Politieke Ambtsdragers

¹⁷⁹ Egten et al., 2016; Raad voor het Openbaar Bestuur, 2018; Mügge, Runderkamp en Kranendonk, 2019; Runderkamp, 2021

¹⁸⁰ Deeltijdwethouderschap is al mogelijk. Wethoudersvereniging, 2023

lokale partijen kunnen deelnemen) en meer (administratieve) ondersteuning bijdragen aan meer diversiteit.¹⁸¹ Bij het aanbieden van ondersteuning kan worden ingegaan op de verschillende behoeften onder vrouwen en jongere ambtsdragers.¹⁸² De algemene adviezen over de ondersteuning van lekenbestuurders van de Raad voor Openbaar Bestuur zouden vrouwelijke en jongere gemeenteraadsleden extra kunnen helpen.¹⁸³

Volgens onderzoek van de Universiteit van Amsterdam, Atria en Ipsos I&O is het voor de werving en behoud van vrouwen belangrijk om geweld en intimidatie tegen (vrouwelijke) politieke ambtsdragers integraal tegen te gaan.¹⁸⁴ Een effectieve aanpak van agressie en geweld houdt rekening met de verschillen in prevalentie, aard en gevolgen van agressie en geweld tussen mensen met verschillende achtergrondkenmerken, en de daaruit voortkomende verschillen in (ondersteunings-) behoeften. Het netwerk Weerbaar Bestuur biedt een overzicht van bestaande hulpmiddelen per doelgroep en fase, maar tegelijkertijd is het nog niet bekend wat de meest effectieve methoden zijn om specifiek politici die op basis van achtergrondkenmerken worden aangevallen te ondersteunen.¹⁸⁵

Atria adviseert te werken aan een inclusieve cultuur, en de Universiteit van Amsterdam adviseert gemeenteraden en parlementen vrouwvriendelijker te maken en het bewustzijn over deze onderwerpen te vergroten, en om stereotyperen aan te pakken.¹⁸⁶ Debattrainingen zouden bijvoorbeeld meer nadruk kunnen leggen op de diversiteit in debatstijlen.¹⁸⁷ Meer vrouwen in de Politiek, de Wethoudersvereniging en een onafhankelijk onderzoeker adviseren om in te zetten op de verbinding van vrouwelijke (bestuurlijke) vrijwilligers met politieke partijen, en het beeld van wethouders en leiderschap, en het bewustzijn van en omgang met gender bij (in)formateurs.¹⁸⁸ Mannelijke wethouders kunnen worden ingezet als ambassadeur om het belang van een gendergelijk college van B&W uit te dragen, en ook een wethouder-banenmarkt en oriëntatieprogramma voor vrouwen (van kleur) kan helpen om meer diverse kandidaten aan te trekken.

In hetzelfde onderzoek adviseren de meeste deelnemers om niet te focussen op de (potentiële) vrouwelijke wethouders zelf, maar om het systeem om hen heen aan te passen. Bijvoorbeeld door vanuit raadsleden en partijleden de diversiteit in het college te bewaken, vrouwen te ondersteunen via trainingen, buddy of coaching, en oriëntatieprogramma's, en om een meer divers beeld van wethouderschap te creëren door rolmodellen in beeld te brengen. Ook geven deelnemers onder andere advies om te selecteren op potentie in plaats van ervaring, de politieke cultuur vrouwvriendelijker te maken en de rol van mannen onder de loep te nemen, vrouwen actief te scouten en streefcijfers of quota in te voeren.

¹⁸¹ Egten et al., 2016; Mügge, Runderkamp en Kranendonk, 2019; Runderkamp, 2021

¹⁸² Egten et al., 2016; Jansen et al., 2019, Basismonitor Politieke Ambtsdragers; Runderkamp, 2021

¹⁸³ Raad voor het Openbaar Bestuur, 2020

¹⁸⁴ Mügge, Runderkamp en Kranendonk, 2019; Runderkamp, 2021; Steijaert et al., 2024

¹⁸⁵ Steijaert et al., 2024; <https://www.weerbaarbestuur.nl/sites/default/files/files/2023-10-25%20Infographic%20Weerbaar%20Bestuur%20Praatplaat.pdf>

¹⁸⁶ Egten et al., 2016; Mügge, Runderkamp en Kranendonk, 2019

¹⁸⁷ Mügge, Runderkamp en Kranendonk, 2019

¹⁸⁸ Runderkamp, Reijen en Jankipersadsing, 2024

De Universiteit van Amsterdam adviseert om het woonplaatsvereiste te herzien of na te denken over een middenweg.¹⁸⁹

De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden adviseert om maatregelen te nemen om het raadslidmaatschap toegankelijker te maken voor mensen met een uitkering bij het UWV: zorg voor heldere en toegankelijke informatie over de financiële regeling omtrent raadslidmaatschap van uitkeringsgerechtigden; laat het raadslidmaatschap geen invloed hebben op het recht op uitkering en neem de angst voor fraude weg.¹⁹⁰ Daarnaast adviseert de vereniging om uitvoeringsinstanties verantwoordelijk te maken voor het (automatisch) aanpassen van de uitkering, dat raadsleden ervoor moeten kunnen kiezen om een maximale vrijwilligersvergoeding te ontvangen in plaats van een vergoeding voor raadslidmaatschap en dat de raadsvergoeding fiscaal en juridisch onbelast moet worden gemaakt.

BZK en Disability Studies in Nederland doet aanbevelingen omtrent arbeidsvoorwaarden die politieke ambten beter toegankelijk maken voor mensen met een functiebeperking:¹⁹¹ verbeter informatievoorziening over wat het ambt inhoudt en hoe de inkomenspositie eruitziet; versterk ondersteuning van ambtsdragers met een beperking, bijvoorbeeld met een coach, mentor of iemand die taken deels kan overnemen¹⁹²; vergoed meerkosten die samenhangen met de beperking¹⁹³; verbeter de fysieke toegankelijkheid van overheidsgebouwen en overleglocaties, bijvoorbeeld door ervaringsdeskundigen bij de (ver)bouw te betrekken; onderzoek of de bepaling in het rechtspositiebesluit voor taxivervoer toereikend is voor ambtsdragers met een beperking; onderzoek of de loonkostensubsidie voor werkgevers die mensen met een beperking in dienst nemen ook kan worden ingevoerd voor Appa-uitkeringsgerechtigden met een beperking; onderzoek of met name voor bestuurders met een beperking een rechtspositionele grondslag kan worden gecreëerd voor een politiek assistent. Ook adviseert Disability Studies Nederland om meer data te verzamelen over ambtsdragers met een beperking, en job-sharing mogelijk te maken.

¹⁸⁹ Mügge, Runderkamp en Kranendonk, 2019

¹⁹⁰ Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 2024

¹⁹¹ BZK, 2019, gesprekken met ervaringsdeskundigen, belangenverenigingen en politieke partijen; Waltz en Schippers, 2018, literatuuronderzoek en interviews met ervaringsdeskundigen

¹⁹² Zie bijvoorbeeld het project Politieke Participatie Gelderland, <https://www.zorgbelanginclusief.nl/projecten/politieke-participatie-gelderland/>

¹⁹³ Zie bijvoorbeeld het Britse Access to Elected Office Fund, <https://www.gov.uk/access-to-elected-office-fund>

Criterium 4: Integriteit

Op welke wijze bevorderen of belemmeren beloningen de integriteit van ambtsdragers?

Belangrijkste bevindingen ten aanzien van arbeidsvoorwaarden

- Er zijn weinig aanwijzingen voor grote knelpunten rondom integriteitsschendingen of zoeken naar een vervolgfunctie tijdens de ambtsvervulling. Er is geen link met arbeidsvoorwaarden gevonden.

4.1 In hoeverre en op welke wijze verhogen onvoldoende passende beloning of secundaire arbeidsvoorwaarden het risico dat politieke ambtsdragers op een oneigenlijke wijze hun inkomen aanvullen of reeds gedurende hun ambtsvervulling actief gaan zoeken naar een vervolgfunctie?

Het lijkt zeer beperkt voor te komen dat ambtsdragers op oneigenlijke wijze hun inkomen aanvullen, hoewel dit lastig is vast te stellen uit verricht onderzoek. Vergeleken met andere landen worden volgens BZK in Nederland weinig financiële integriteitsschendingen en corruptie ervaren.¹⁹⁴ Minder dan 2% van de gemeentelijke ambtsdragers zegt dat een poging is gedaan hen om te kopen.¹⁹⁵ Toch geeft 37% van de decentrale ambtsdragers aan (vermoedelijk) niet-integer gedrag van collega-ambtsdragers te hebben waargenomen.¹⁹⁶ Ook stijgt tussen 2016 en 2024 het aantal ambtsdragers dat belangenverstrengeling, oneigenlijke druk uitoefenen op ambtenaren en het niet melden van alle (neven)functies heeft waargenomen.¹⁹⁷ Bovendien herkennen ambtsdragers integriteitsschendingen niet altijd (direct) als zodanig.¹⁹⁸ Er is bij ons geen onderzoek bekend naar de vraag of ambtsdragers vanwege een geringe vergoeding al tijdens hun ambtstermijn op zoek gaan naar een vervolgfunctie.

Al met al komt uit de bovengenoemde onderzoeken weinig aanleiding naar voren om te concluderen dat oneigenlijke aanvulling van het inkomen vanwege ontoereikende vergoeding een rol speelt bij decentrale ambtsdragers. Daarbij moet echter worden opgemerkt dat het lastig is om een dergelijk verband aan te tonen. De genoemde onderzoeken berusten op zelfrapportage en observaties van collega's. Het is de vraag in hoeverre sociaal wenselijke antwoorden worden gegeven, of ambtsdragers integriteitsschendingen voldoende herkennen en of deze zichtbaar zijn voor collega's.¹⁹⁹

4.2 Op welke manier kunnen beloning en secundaire arbeidsvoorwaarden volgens deskundigen en betrokkenen worden ingericht om niet-integer gedrag te voorkomen?

Uit de onderzochte literatuur volgt voor zover bij het college bekend niet hoe beloningen en secundaire arbeidsvoorwaarden van ambtsdragers kunnen worden aangepast om integriteitsschendingen te voorkomen.

¹⁹⁴ BZK, 2022

¹⁹⁵ Winter et al., 2017, enquête onder 3.328 gemeentelijke ambtsdragers; Jansen et al., 2020, Basismonitor Politieke Ambtsdragers

¹⁹⁶ Miltenburg et al., 2024 (1), enquête onder 1.082 decentrale ambtsdragers

¹⁹⁷ Miltenburg et al., 2024 (1), enquête onder 1.082 decentrale ambtsdragers

¹⁹⁸ Winter et al., 2017, interviews

¹⁹⁹ Winter et al., 2017

Criterium 7: Politiek-bestuurlijke context

In hoeverre passen beloningen en secundaire arbeidsvoorwaarden bij de politiek-bestuurlijke context van politieke ambten?

Belangrijkste bevindingen ten aanzien van arbeidsvoorwaarden

- De politiek-bestuurlijke verhoudingen zijn de laatste decennia veranderd door toenemende complexiteit van decentrale politiek (o.a. door decentralisatie, en grote opgaven). Van verschillende politieke ambtsdragers zijn met die reden al de vergoedingen verhoogd.
- Raadsleden in kleine gemeenten besteden minder tijd aan hun ambt dan raadsleden in grote gemeenten, maar lijken in 2021 desalniettemin een lagere vergoeding per uur te ontvangen. Het verschil is sinds 2019 wel kleiner.
- Het werk van ambtsdragers in het algemeen lijkt zwaarder te zijn geworden door afnemend vertrouwen/aanzien, toegenomen intimidatie, (verbale) agressie en geweld, toename van het aantal (kleine) partijen, toegenomen electorale volatiliteit en toegenomen (online) burgerparticipatie. In de literatuur worden geen aanwijzingen gegeven voor hoe arbeidsvoorwaarden hierin tegemoet kunnen komen.

7.1 Reflecteren de beloningsverhoudingen de politiek-bestuurlijke, staatrechtelijke verhoudingen binnen een eenheidsstaat op adequate wijze?

De beloningsverhoudingen tussen de verschillende ambten en ontwikkelingen daarin zijn door het Adviescollege Rechtspositie Politieke Ambtsdragers al eerder in kaart gebracht en worden in de startnotitie verder uitgewerkt.²⁰⁰

Daarnaast kunnen we op basis van het aantal uren dat ambtsdragers volgens vragenlijstonderzoeken aan hun ambt besteden een benadering maken van de beloning per uur. Deze benaderingen zijn weergegeven in figuur 1-4. De gemiddelde beloning per uur van gemeenteraadsleden stijgt van €12,25 in 2007 naar €17,94 in 2021, en van statenleden van €10,89 in 2010 naar €13 in 2021 (figuur 1).²⁰¹ Het aantal euro per zelf opgegeven uren besteed aan raadswerk is in kleinere gemeenten lager dan in grotere gemeenten (figuur 2). De gemiddelde beloning per uur van Statenleden stijgt van €10,89 in 2010 naar €13 in 2021 (figuur 3). Van AB-leden is slechts één datapunt bekend: €12,80 per uur in 2021.²⁰² De gemiddelde beloning per uur van burgemeesters stijgt van €29,25 in 2013 naar €40,57 in 2024, en die van wethouders van €29,61 in 2019 naar €32,71 in 2024 (figuur 4).²⁰³ Van gedeputeerden en DB-leden is slechts één datapunt bekend: gedeputeerden ontvangen gemiddeld €33,98 per uur in 2020, en DB-leden ontvangen gemiddeld €51,94 per uur in 2020. Van overige groepen ambtsdragers is geen informatie bekend.

In tabel 7.1 worden de trends in beloning per uur vergeleken met inflatie via de consumentenprijsindex (CPI) en de Cao-lonen index. Daar is te zien dat de beloning van gemeenteraadsleden in reële termen het meeste is toegenomen, gevolgd door burgemeesters en Statenleden. De reële beloning van wethouders is gedaald. Een kanttekening hierbij is dat de metingen in verschillende jaren zijn gedaan, en de periodes van lengte verschillen.

De beloning per uur zegt iets over hoe beloningsverhoudingen tussen de ambten zich ontwikkeld hebben als gecontroleerd wordt voor ontwikkelingen in tijdsbesteding. Hierbij moet

²⁰⁰ Adviescollege Rechtspositie Politieke Ambtsdragers, 2024

²⁰¹ Nationaal Raadsledenonderzoek; Nationaal Statenledenonderzoek; Koeman et al., 2020.

²⁰² Nationaal Statenledenonderzoek; Koeman et al., 2020.

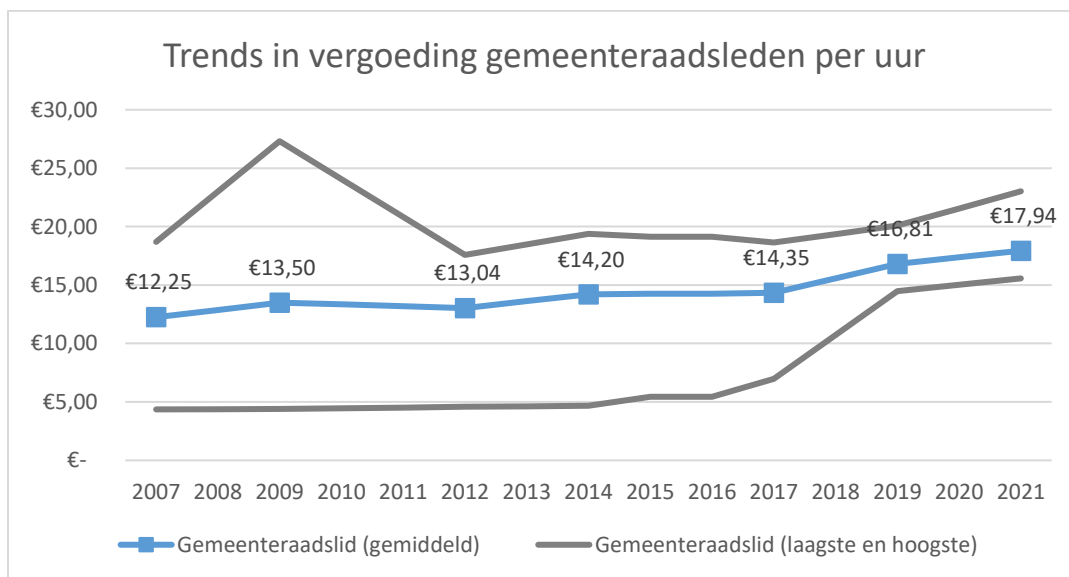
²⁰³ Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2019 en 2024; CBS; Karsten, 2014; Circulaire (onkosten)vergoeding burgemeesters, wethouders, raadsleden en commissieleden; Rechtsbesluit positie politieke ambtsdragers. Eigen berekening.

worden opgemerkt dat gegevens over tijdsbesteding lang niet voor alle ambten over de afgelopen jaren beschikbaar zijn. Bovendien is de berekening niet waterdicht – zo worden onkostenvergoedingen niet meegerekend en is het de vraag in hoeverre door middel van zelfrapportage een accurate benadering wordt verkregen van de bestede tijd.²⁰⁴

Tabel 7.1: trends in de beloning per uur van ambtsdrager in vergelijking met de CPI en Cao-lonen index in diezelfde periode. Bron: CBS, eigen berekening.

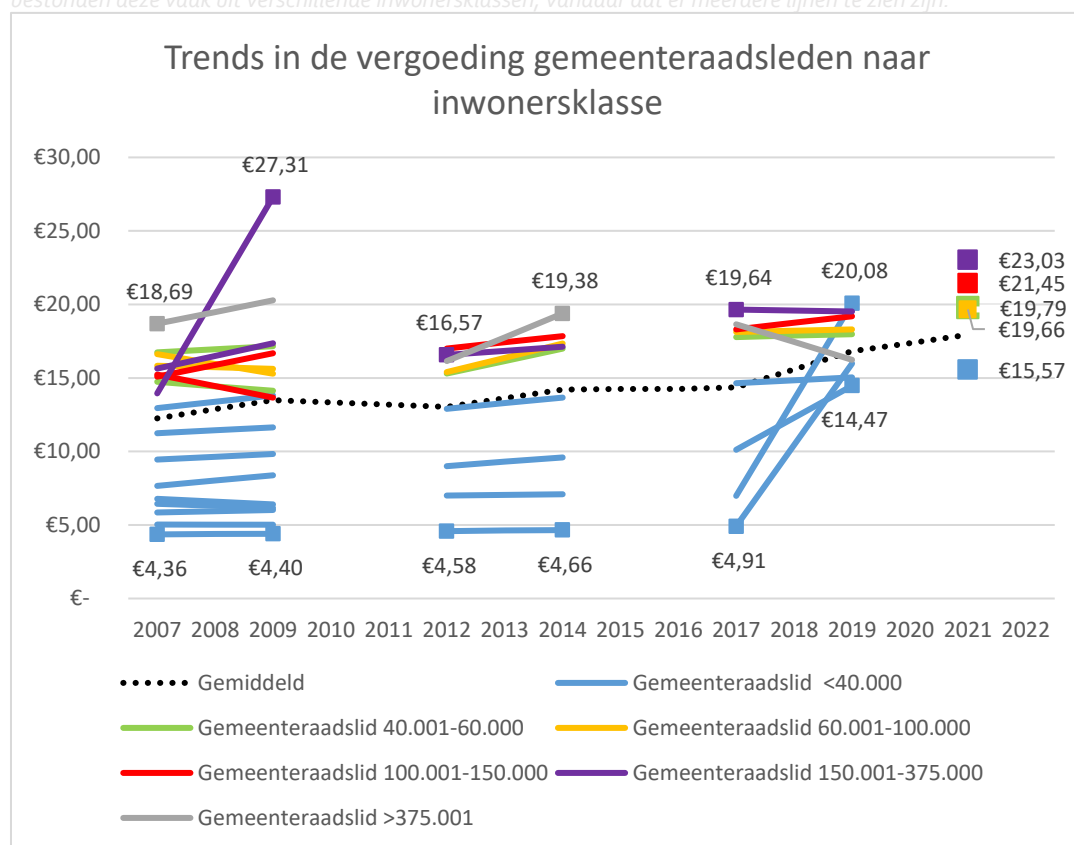
Ambt	Beloning per uur		Trend	CPI	Cao-lonen
	Eerste meting	Tweede meting			
Gemeenteraadslid	€12,25 in 2007	€17,94 in 2021	46%	27%	29%
Statenlid	€10,89 in 2010	€13 in 2021	19%	21%	20%
Burgemeester	€29,25 in 2013	€40,57 in 2024	39%	32%	35%
Wethouder	€29,61 in 2019	€32,71 in 2024	10%	23%	23%

Figuur 1. Trends in de vergoeding van gemeenteraadsleden in euro per uur. Bron: Nationaal Raadsledenonderzoek.

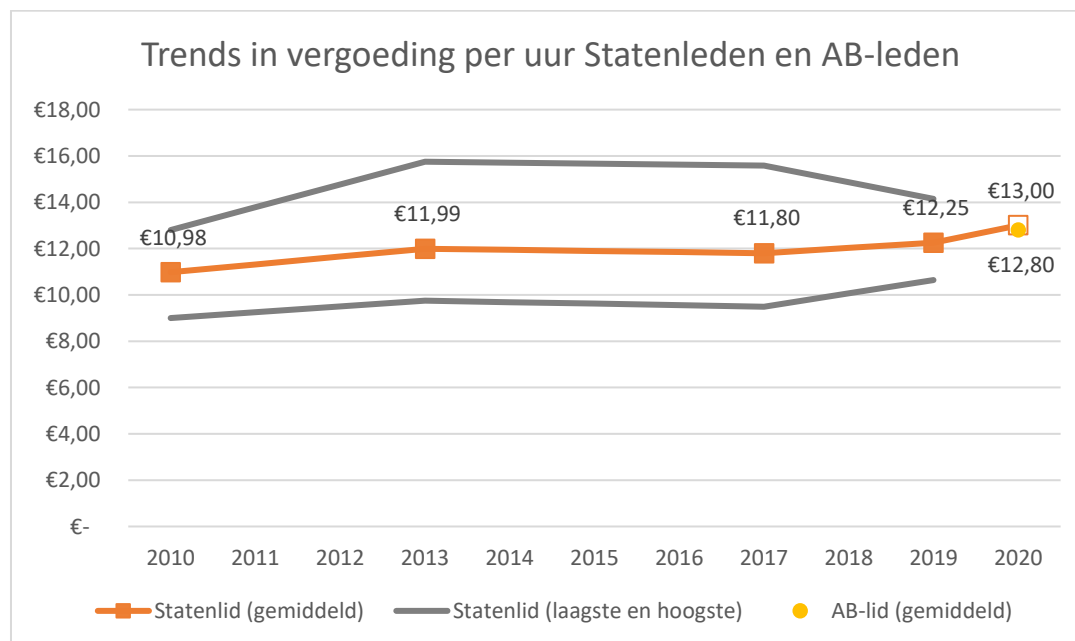


²⁰⁴ Koeman et al., 2020

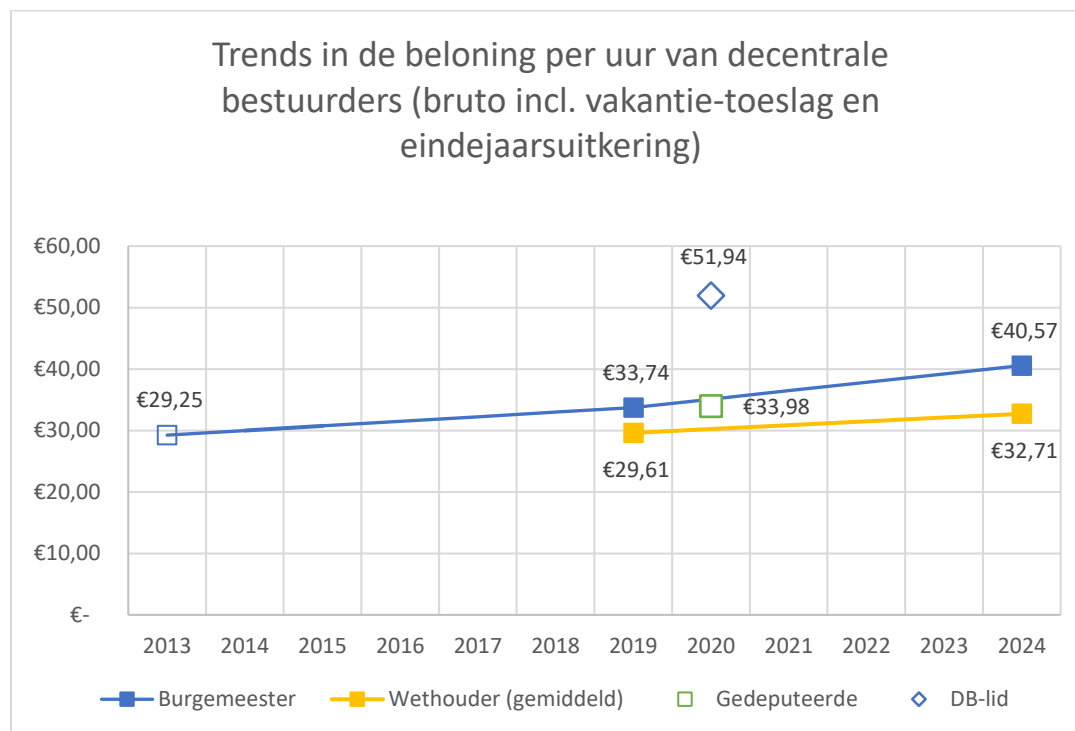
Figuur 2. Trends in de vergoeding van gemeenteraadsleden in euro per uur, naar inwonersklasse. Bron: Nationaal Raadsledenonderzoek. De inwonersklassen zijn aangehouden zoals deze in 2021 zijn vastgesteld. In eerdere perioden bestonden deze vaak uit verschillende inwonersklassen, vandaar dat er meerdere lijnen te zien zijn.



Figuur 3. Trends in de vergoeding van statenleden en AB-leden in euro per uur. Waarnemingen uit doorlopende monitoren zijn ingekleurd, losse waarnemingen zijn wit gelaten. De vergoedingen van Staten- en AB-leden zijn in 2023 verhoogd. Bron: Nationaal Statenledenonderzoek; Koeman et al., 2020.



Figuur 4. Trends in de bezoldiging van decentrale bestuurders in euro per uur. Waarnemingen uit doorlopende monitoren zijn ingekleurd, losse waarnemingen zijn wit gelaten. Bedragen zijn bruto inclusief vakantietoeslag en eindejaarsuitkering, exclusief verschillende onkostenvergoedingen.²⁰⁵ Bron: Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2019 en 2024; CBS; Karsten, 2014; Circulaire (onkosten)vergoeding burgemeesters, wethouders, raadsleden en commissieleden; Rechtsbesluit positie politieke ambtsdragers. Eigen berekening.



²⁰⁵ Voor wethouders, gedeputeerden en dagelijks bestuursleden zijn in de tijdsbesteding zowel voltijd als deeltijd ambtsdragers meegenomen, maar is bij de bezoldiging uitgegaan van voltijd ambtsdragers. Hierdoor valt de bezoldiging per uur iets hoger uit dan die in de realiteit is. In 2024 is het bedrag dat een voltijdwethouder per uur verdient bijvoorbeeld gemiddelde €32,14 per uur (57 cent lager dan in de grafiek). Van andere groepen en jaartallen zijn deze gegevens niet bekend.

Hiernaast zijn volksvertegenwoordigers te vergelijken aan de hand van het aantal inwoners per ambtsdrager dat zij vertegenwoordigen (zie paragraaf 7.3.2 voor achtergrondcijfers).²⁰⁶ Uit deze vergelijking blijkt dat het aantal inwoners per raadslid is in kleinere gemeenten (maximaal 1.200 inwoners per raadslid) lager is dan in grotere gemeenten (maximaal 20.763 inwoners per raadslid). Dit maakt het vertegenwoordigende werk in kleinere gemeenten vermoedelijk lichter. Voor Statenleden geldt dat zij meer inwoners vertegenwoordigen (gemiddeld 31.369, variërend van 11.131 tot 70.243) dan raadsleden in middelgrote gemeenten (enkele duizenden). Ook zijn de fysieke afstanden in provincies groter dan in gemeenten. Dat maakt het vertegenwoordigende werk van statenleden mogelijk zwaarder. Voor AB-leden geldt dat zij meer inwoners vertegenwoordigen (gemiddeld 29.806, variërend van zo'n 18.000 tot 90.000) dan raadsleden in gemeenten van 60.000-80.000 inwoners (ongeveer 2.000 inwoners per raadslid). Bovendien is dat een in groter gebied, maar wel over een beperkter aantal beleidsterreinen dan in gemeenten. De vertegenwoordigende taak van AB-leden is op basis van de inwoneraantallen en geografie vergelijkbaar met Statenleden.

Ook kunnen volksvertegenwoordigers worden vergeleken aan de hand van het aantal volksvertegenwoordigers per bestuurder.²⁰⁷ Het aantal raadsleden per wethouder is in kleinere gemeenten veelal lager dan in hogere gemeenten (3,1-4,2 in <40K gemeenten vs. 4,1-4,6 in >40K gemeenten). Dit maakt het controlewerk is voor raadsleden in kleinere gemeenten mogelijk zwaarder dan in grotere gemeenten. Hiernaast zijn veel meer statenleden per gedeputeerde (6,9-9,8) dan raadsleden per wethouder in middelgrote gemeenten (4,1-4,6) en ook grotere gemeenten (4,3). Dat maakt het controlerende werk in principe lichter. Als laatste zijn 3,6 tot 4,3 AB-leden per DB-lid. Dat is vergelijkbaar met alle gemeenteraadsleden, en minder dan voor Statenleden.

Als laatste kunnen we volksvertegenwoordigers vergelijken aan de hand van het budget per ambtsdrager (zie voor paragraaf 7.3.3 voor onderliggende cijfers). Gemiddeld genomen is het begrotingsaandeel van raadsleden €9 mln per raadslid. In kleinere gemeenten is het begrotingsaandeel per raadslid *lager* dan in grotere gemeenten (€5 mln in gemeenten van 20.000-50.000 inwoners, €9 mln in gemeenten van 50.000-100.000 inwoners en €15 mln in gemeenten van 100.000-150.000 inwoners). De begrotingsomvang per Statenlid (€13 mln) is hoger dan de begrotingsomvang per gemiddeld raadslid (9 mln). Dit is lager dan in gemeenten van 50.000-100.000 inwoners (€5 mln), en vergelijkbaar met raadsleden in gemeenten van 100.000-150.000 inwoners (€15 mln). Het begrotingsaandeel per AB-lid is gemiddeld €9 mln. Dat is vergelijkbaar met raadsleden in gemeenten van 20k-50k (€5 mln) en van 50k-100k (€9 mln). En ruim de helft minder dan bij Statenleden.

7.2 In hoeverre bestaat draagvlak onder burgers voor de beloning en secundaire arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers?

De beloning van politieke ambtsdragers roept in eerste instantie wat negatieve associaties op bij burgers.²⁰⁸ Tegelijkertijd vinden name midden- en hoogopgeleide burgers de beloning van ambtsdragers (te) laag in verhouding tot het verantwoordelijkheidsniveau, de (werk)druk en vergelijkbare functies in het bedrijfsleven. Tijd die een functie kost, risico op bedreiging, verantwoordelijkheidsniveau en breedte en complexiteit van het takenpakket zouden volgens burgers meer mee moeten wegen in de beloning van ambtsdragers.²⁰⁹

²⁰⁶ CBS, BZK, 2024, Staat van het Bestuur, Rechtspositiebesluiten, eigen berekening

²⁰⁷ Rechtspositiebesluiten, eigen berekening

²⁰⁸ Jansen en Kleijn, 2023, focusgroepen met burgers

²⁰⁹ Jansen en Kleijn, 2023, focusgroepen met burgers

7.3 Zijn er sinds de vorige herijking wijzigingen in de relatieve zwaarte van de takenpakketten binnen de bestuurlijke lagen die aanpassingen in de beloning of secundaire arbeidsvoorwaarden zouden rechtvaardigen en zo ja, op welke manier zou dat volgens deskundigen en betrokkenen passend zijn?

Volgens verschillende onderzoeken zijn de takenpakketten van decentrale ambtsdragers de afgelopen decennia verzwaaard.²¹⁰ Dit is aanleiding geweest om de vergoeding te verhogen voor Statenleden en algemeen bestuursleden van waterschappen in 2023 en voor ambtsdragers in waterschappen in 2008.²¹¹ Bovendien wordt sinds 2021 geen onderscheid meer gemaakt naar gemeentegrootte in de vergoeding van raadsleden in gemeenten met minder dan 40.000 inwoners, waardoor raadsleden in (zeer) kleine gemeenten een hogere vergoeding ontvangen.²¹² Dat maakt de vraag in hoeverre op dit moment (nog) aanpassing in de arbeidsvoorwaarden nodig zijn voor deze groepen lastig te beantwoorden.

Voor zover bij het college bekend is er geen onderzoek dat de takenpakketten van de verschillende bestuurlijke lagen systematisch met elkaar en door de tijd heen vergelijkt. Wel duiden verschillende onderzoeken op ontwikkelingen die tot een verzwaring van het takenpakket van decentrale ambtsdragers geleid *kunnen* hebben. Op basis van bestaand onderzoek heeft het college een overzicht gemaakt van ontwikkelingen in de afgelopen 25 jaar die vermoedelijk van invloed zijn geweest op de takenpakketten van ambtsdragers, oftewel de functionele taakbelasting of objectieve taakzwaarte.²¹³ Dit zijn: tijdsbesteding, aantal burgers per ambtsdrager, budget per ambtsdrager, aantal ambtenaren, invoering van het dualisme, decentralisaties, herindelingen, regionale samenwerking, Europese integratie, en rolopvatting. Hiernaast heeft het college in paragraaf 7.5 in kaart gebracht welke factoren vermoedelijk van invloed zijn op de ervaren taakbelasting, oftewel de persoonlijke taakbelasting of subjectieve taakzwaarte. Een uitputtende analyse valt buiten de reikwijdte van deze herijking. We baseren ons met name op de monitor "Staat van het Bestuur" van BZK en enkele sleutelpublicaties. Er is bij het college geen onderzoek bekend dat het effect van de beschreven ontwikkelingen op de taakzwaarte van centrale ambtsdragers cijfermatig in kaart brengt.

7.3.1 Ontwikkelingen in tijdsbesteding

De tijdsbesteding van gemeenteraadsleden en wethouders is gegroeid, die van statenleden is gegroeid en vervolgens afgenomen, en in de tijdsbesteding van burgemeesters valt geen trend te ontwaren (zie figuur 5). Gemeenteraadsleden besteden in 2024 gemiddeld 20 uur per week aan het ambt (19 uur in 2019) volgens de BPA, en 17 uur per week (14 uur in 2007, 14 uur in 2009, 17 uur in 2012, 16 uur in 2014, 17 uur in 2019, 17 uur in 2021) volgens het NRO.²¹⁴ Raadsleden in

²¹⁰ E.g., Koeman et al., 2020; Vollaard et al., 2025, Basismonitor Politieke Ambtsdragers

²¹¹ Koeman et al., 2020; Adviescollege Rechtspositie Politieke Ambtsdragers, 2024

²¹² https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2024A02473

²¹³ Deze factoren geven een indicatie van hoe de taakzwaarte van verschillende ambten zich heeft ontwikkeld. Er is echter voorzichtigheid geboden bij de interpretatie hiervan, omdat de relatie tussen deze factoren en taakzwaarte niet goed is onderzocht. Zo kan bijvoorbeeld tijdsbesteding niet een-op-een worden vertaald in taakzwaarte. Koeman et al., 2020 concluderen bijvoorbeeld dat raadsleden iets meer tijd zijn gaan besteden aan een veel zwaarder takenpakket, terwijl Statenleden veel meer tijd besteden aan een enigszins zwaarder takenpakket.

²¹⁴ Vollaard et al., 2024, BPA, enquête onder 10.240 gemeentelijke ambtsdragers; Flos et al., 2021, NRO, enquête onder 799 raadsleden; Jansen et al., 2019, BPA, enquête onder 1.457 gemeentelijke ambtsdragers; , Flos et al., 2019, NRO, enquête onder 1.623 raadsleden; Beens et al., 2014, NRO, enquête onder 2.495 gemeenteraadsleden; Flos et al., 2012, NRO, enquête onder 2.480 gemeenteraadsleden; Jager de Lange et al., 2009, NRO, enquête onder 2.201 gemeenteraadsleden; Post en de Lange, 2008, NRO, enquête onder 3.360 gemeenteraadsleden

grote gemeenten besteden meer tijd aan het raadswerk dan collega's in kleinere gemeenten (van 17 uur in kleine gemeenten tot 25 uur in grote gemeenten in 2024).²¹⁵

Wethouders besteden in 2024 gemiddeld 56 uur per week (54 uur in 2019), en burgemeesters 56 (58 in 2019, 58 in 2013).²¹⁶ Statenleden besteden gemiddeld 22 uur per week aan het ambt volgens de BPA, en 23 uur (23 uur in 2010, 22 uur in 2013, 23 uur in 2017, 23 uur in 2019) volgens het NSO.²¹⁷ Van overige ambtsdragers zijn bij het college alleen losse of verouderde datapunten bekend. Gedeputeerden besteedden gemiddeld 62 uur per week aan hun ambt in 2020, algemeen bestuursleden 12 uur en dagelijks bestuursleden 42 uur.²¹⁸ Volgens de Raad voor het Openbaar Bestuur werkten Kamerleden in 2006 gemiddeld 63,5 uur per week (65 uur in 2001), met uitschieters tot 100 uur per week.²¹⁹

De Raad voor het Openbaar Bestuur²²⁰ adviseerde dat raads- en Statenleden hun werk zouden moeten kunnen doen in minder uren, door minder tijd aan bestuurlijke activiteiten te besteden en zich meer te beperken tot volksvertegenwoordiging. De vergoeding zou dan in hogere mate passen bij de gewerkte uren.

Tabel 7.3.1: Trends in besteedde uren van ambtsdragers (zelfrapportage). Bron: Nationaal Raadsledenonderzoek, Nationaal Statenledenonderzoek, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, Koeman et al., 2020.

Ambt	Uren per week Eerste meting	Uren per week Tweede meting	Trend
Gemeenteraadslid	14 uur in 2008	20 uur in 2024	sterke toename
Burgemeester	58 in 2013	56 uur in 2024	afname
Wethouder	54 in 2019	56 uur in 2024	toename
Statenlid	21 uur in 2004	22 uur in 2020	stabiel

Figuur 5. Trends in de tijdbesteding van politieke ambtsdragers in uren per week. Waarnemingen uit doorlopende monitoren zijn ingekleurd, losse waarnemingen zijn wit gelaten. Bron: Nationaal Raadsledenonderzoek, Nationaal Statenledenonderzoek, Basismonitor Politieke Ambtsdragers en Karsten, 2014; Slooijer et al., 2014; Koeman et al., 2020.

²¹⁵ Vollaard et al., 2024, BPA, enquête onder 6.976 gemeenteraadsliden

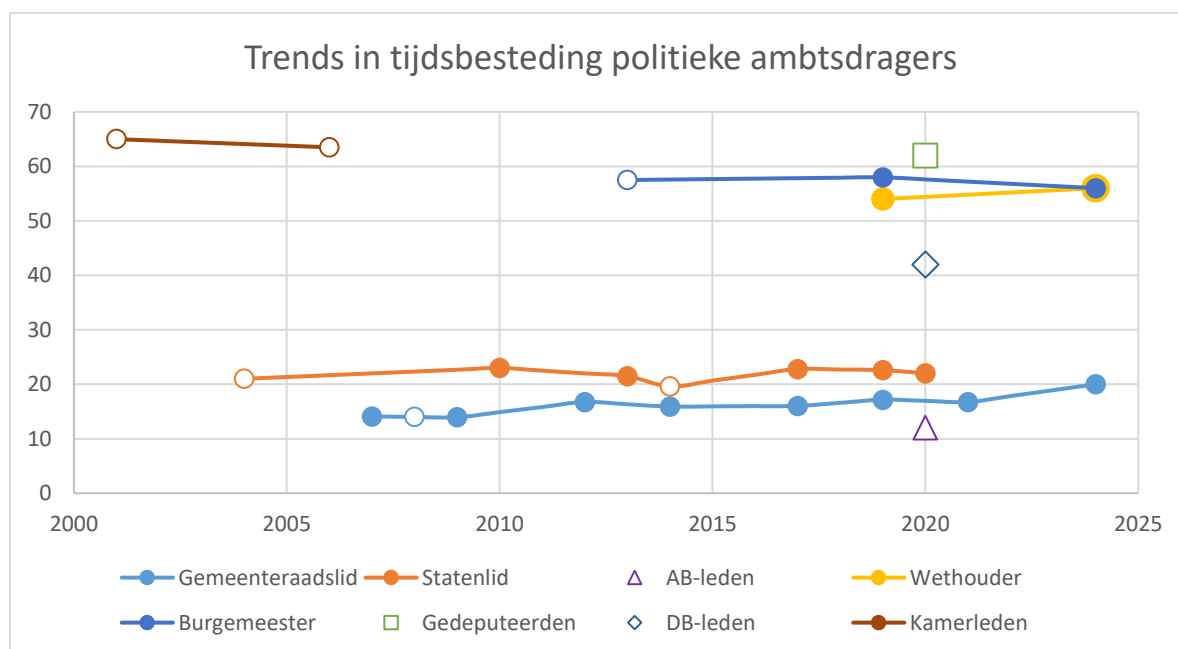
²¹⁶ Vollaard et al., 2024, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 10.240 gemeentelijke ambtsdragers, Jansen et al., 2019, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 1.457 gemeentelijke ambtsdragers; Karsten et al., 2014, enquête onder 243 burgemeesters

²¹⁷ Jansen, 2020, BPA, enquête onder 355 ambtsdragers in provincies en waterschappen; Flos et al., 2019, NSO, enquête onder 291 Statenleden; Flos et al., 2017, NSO, enquête onder 217 statenleden; Jongeneelen et al., 2013, NSO, enquête onder 213 statenleden; Heck et al., 2011, NSO, enquête onder 210 statenleden

²¹⁸ Jansen, 2020, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 355 ambtsdragers in provincies en waterschappen

²¹⁹ Zie Andeweg en Thomassen, 2007, originele bron onbekend

²²⁰ Raad voor het Openbaar Bestuur, 2018



Verskil in tijdsbesteding naar inwoneraantal

Uit onderzoek blijkt dat raadsleden naar eigen zeggen significant minder uren werken als de gemeente kleiner is.²²¹ Voor wethouders en burgemeesters wordt eenzelfde trend gevonden, maar deze is niet significant. Ook voor Staten- en AB-leden wordt geen significante relatie gevonden tussen tijdsbesteding en inwoneraantal van respectievelijk het waterschap en de provincie.²²²

7.3.2 Ontwikkelingen in het aantal burgers per ambtsdrager

Het aantal burgers per ambtsdrager groeit. Dit draagt mogelijk vooral bij aan de taakzwaarte van lokale ambtsdragers, die relatief bereikbaar en zichtbaar zijn voor burgers. Kamerleden vertegenwoordigen in 2024 8% meer burgers dan in 2010.²²³ Voor individuele gemeenteraadsliden is dit gemiddeld 18%, Statenleden 7% en AB-leden 31%.²²⁴ Van gemeenteraadsliden is bekend dat zij meer tijd besteden aan raadswork naarmate het inwoneraantal hoger ligt (van 17 uur in kleine gemeenten tot 25 uur in grote gemeenten).²²⁵ Ook bestuurders dragen verantwoordelijkheid over meer burgers. Burgemeesters besturen in 2025 36% meer burgers dan in 2010; wethouders 15%, gedeputeerden 13%, Commissarissen van de Koning 8%, en Dagelijks Bestuursleden 43% en voorzitters (dijkgraven) 34%. Tegelijkertijd krijgen ambtsdragers in gemeenten met meer inwoners ook een hogere vergoeding.

²²¹ Vollaard et al., 2024, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 10.240 gemeentelijke ambtsdragers

²²² Jansen et al., 2020, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 355 ambtsdragers in provincies en waterschappen

²²³ Eigen berekening op basis van data van het CBS en het aantal ambtsdragers.

²²⁴ Het Algemeen Bestuur van de waterschappen bestaat uit geborgde (niet-verkiezbare) zetels en verkozen zetels. Als alleen wordt gekeken naar verkozen AB-leden dan groeit het aantal burgers per volksvertegenwoordiger 5%.

²²⁵ Vollaard, H. (red) (2024). Aansprekend en uitdagend. Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt in de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2024.

In paragraaf 7.1 worden de verhoudingen tussen verschillende volksvertegenwoordigers op het gebied van het aantal burgers per ambtsdrager besproken, evenals het aantal volksvertegenwoordigers per bestuurder.

Tabel 7.3.2 Ontwikkelingen in het aantal inwoners per ambtsdrager in 2010-2024. Bron: CBS, Staat van het bestuur. Eigen berekening.

Ambt	2010	2024	Ontwikkeling 2010-2024
Tweede Kamerleden	110.500	119.620	8%
Eerste Kamerleden	221.000	239.239	8%
Raadsleden	1.784	2.113	18%
Statenleden	29.388	31.369	7%
AB-leden	22.831	29.806	31%
Wethouder	11.094	12.771	15%
Burgemeester	38.457	52.465	36%
Gedeputeerde	240.217	271.863	13%
CvdK	1.381.249	1.495.245	8%
DB-leden	139.286	199.366	43%
Dijkgraaf	637.500	854.426	34%

Volgens onderzoek van It's Public is de werklust van gemeenten tussen 2011 en 2020 gegroeid met 14% op basis van een groeiend aantal inwoners en een toename van de werklust per inwoner.²²⁶ Deze toename van de werklust per inwoner komt volgens It's Public onder andere door het toenemen van doelgroepen (bijstandontvangers, 65+'ers en 'minderheden') en overige maatstaven zoals bedrijfsvestigingen en omgevingsadressendichtheid. De toelichting bij deze aanname is echter beknopt.

7.3.3 Ontwikkelingen in het budget per ambtsdrager

Het budget kan worden gezien als een uitdrukking van de verantwoordelijkheid van ambtsdragers. Het budget per ambtsdrager van de meeste politieke ambtsdragers groeit.²²⁷ Een groter budget betekent een grotere verantwoordelijkheid per ambtsdrager. Het budget per Kamerlid groeide tussen 2010 en 2023 47%, per gemeenteraadslid 53%, en per AB-lid 72%.²²⁸ Voor wethouders groeide het budget in deze periode met 48%, burgemeesters 77%, Dagelijks Bestuursleden en Dijkgraven 89%. Het budget per Statenlid nam 10% af, voor gedeputeerden nam het budget in deze periode af met 5%, en voor Commissarissen van de Koning met 9%. Maar in de periode 2000-2023 nam het budget per Statenlid toe met 18% en per Commissaris

²²⁶ Meeren en Verviers, 2022

²²⁷ Eigen berekening op basis van CBS gemeentebegrotingen en aantal ambtsdragers.

²²⁸ Eigen berekening op basis van data van het CBS en het aantal ambtsdragers.

van de Koning met 115%.²²⁹ De CPI, een weergave van inflatie, is in deze periode ongeveer 38%.²³⁰

In paragraaf 7.1 worden de verhoudingen tussen verschillende volksvertegenwoordigers op gebied van het budget per ambtsdrager besproken.

*Tabel 7.3.3. Ontwikkelingen in het gerealiseerd budget per ambtsdrager in 2010-2023 in mln euro. Bron: CBS, Staat van het Bestuur, eigen berekening. *De afname van provinciale ambtsdragers moet worden gezien in de context van een forse toename van de budgetten sinds 2000 langere periode, zie voetnoot.*

Ambt	2010	2023	Ontwikkeling 2010-2023 (niet gecorrigeerd voor inflatie)	CPI
Tweede Kamerleden	€ 2.095	€ 3.075	47%	38%
Eerste Kamerleden	€ 4.190	€ 6.150	47%	38%
Raadsleden	€ 6	€ 9	53%	38%
Statenleden	€ 14	€ 13	-10%*	38%
AB-leden	€ 5	€ 9	72%	38%
Wethouders	€ 38	€ 57	48%	38%
Burgemeesters	€ 132	€ 234	77%	38%
Gedeputeerde	€ 116	€ 110	-5%*	38%
CvdK	€ 668	€ 607	-9%*	38%
DB-leden	€ 33	€ 63	89%	38%
Dijkgraaf	€ 152	€ 269	77%	38%

7.3.4 Ontwikkelingen in het aantal ambtenaren

Tussen 2015 en 2023 is het aantal voltijdbanen in openbaar bestuur (Rijk, gemeenten, provincies, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen) 31% gegroeid.²³¹ Zo is de aandacht in waterschappen steeds meer verschoven van direct beheer naar beleidsvorming, ondersteund door een groeiend aantal ambtenaren.²³² Het is aannemelijk dat de politieke leiding bij een groeiend aantal ambtenaren ook meer taken heeft, omdat zij verantwoordelijk zijn voor de taken die ambtenaren uitvoeren. Ook is er door de toename van het aantal ambtenaren meer coördinatie nodig, en meer kans op conflict door specialisatie en verkokering. Mogelijk ontstaan er in de uitvoering vaker situaties waarop politieke ambtsdragers kunnen worden aangesproken.

7.3.5 Invoering van het dualisme

²²⁹ Het gerealiseerde budget voor provincies is in de periode 2000 tot 2010 fors toegenomen, en is daarna in de periode 2010 tot 2023 licht afgenomen.

²³⁰ CBS

²³¹ <https://www.kennisvandeoverheid.nl/cijfers-overheidspersoneel/omvang-en-samenstelling-personeelsbestand>. Zie ook Koeman, 2020 over waterschappen.

²³² Koeman, 2020

In 2002 is het dualisme in de gemeente en in 2003 in het provinciale bestuur ingevoerd.²³³ Sindsdien zijn wethouders geen lid meer van de gemeenteraad, zijn gedeputeerden geen lid meer van de Staten, en zijn de positie en bevoegdheden van raadsleden en wethouders respectievelijk Gedeputeerden en Statenleden gescheiden. Een evaluatie van dualisering in de gemeente constateerde “geen eenduidige en opvallende verandering” in de verhouding tussen college en raad, maar wel dat de afstand tussen beiden dankzij dualisering is toegenomen.²³⁴ Ook heeft het dualisme mogelijk gezorgd voor een toename in bureaucratie. Raadsleden zijn tussen 2002 en 2008 echter minder tijd gaan besteden aan het raadswerk (van 17 naar ruim 15 uur), wat suggereert dat het dualisme niet heeft geleid tot een taakverzwaring voor raadsleden.²³⁵

7.3.6 Decentralisaties

Door decentralisaties zoals de WMO (2007 – 2 miljard euro), Jeugdwet (2015 – 3,8 miljard euro), WMO (2015 – 3,5 miljard euro), Participatiewet (2015 – 2,9 miljard euro, maar gemeente was al grotendeels verantwoordelijk), en de Omgevingswet (2024 – 2 à 2,4 miljard) komen er lokaal taken bij in gemeenten.²³⁶ De decentralisaties gingen samen met bezuinigingen, en dat maakte de uitvoering complexer. Ook provincies en in mindere mate waterschappen moeten meer beleid uitvoeren en in toenemende mate ook zelf beleid ontwikkelen, met name in het fysieke domein (zoals natuurbeheer, stikstof, monumentenzorg en archeologie, bodemsanering, verkeer en vervoer). Bij de uitbreiding van het takenpakket horen ook bijbehorende verantwoordelijkheden ten aanzien van beleidsvorming, regelgeving en controle.²³⁷

De relatie met taakzwaarte is echter niet systematisch onderzocht, en de beloningen van Statenleden, AB-leden en gemeenteraadsleden in kleine gemeenten zijn in de afgelopen 20 jaar verhoogd, mede om toegenomen taakzwaarte door decentralisaties. Hieronder worden deze decentralisaties en de invloed ervan op het werk van ambtsdragers (voor zo ver bekend) toegelicht.

Toelichting decentralisaties

In de afgelopen 25 jaar hebben verschillende decentralisaties plaatsgevonden van het Rijk naar decentrale overheden, en van provincies naar gemeenten, vanuit het uitgangspunt ‘decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan’, vastgelegd in de Gemeente- en Provinciewet.²³⁸ Hieronder zijn diverse kleinere decentralisaties en een aantal zeer omvangrijke – met name in 2007, in 2015 en in 2024.²³⁹

²³³ https://www.parlement.com/id/vh8lnhrpfxui/dualisme_en_monisme

²³⁴ BZK, 2006

²³⁵ BZK, 2008

²³⁶ <https://vng.nl/nieuws/inzicht-in-kosten-omgevingswet-en-wkb-nulmeting-en-update>; <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/de-nederlandse-economie/2020/nederlandse-lokale-overheid-veel-centrale-financiering-veel-decentrale-uitgaven/2-overheidsuitgaven>. Volgens onderzoek van It's Public is in de periode 2011-2020 7,1 miljard aan taken aan het takenpakket van gemeenten toegevoegd aan de oorspronkelijke 17 miljard.

Peters, K., Castenmiller, P., Boogers, M., van Dam, M., Warmelink, H. (2020). Beginselen versus praktijken. Toetsing van decentralisatieprocessen, met aanbevelingen voor versterking. Decentraal bestuur.nl in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2014). Staat van het bestuur 2014.

²³⁷ Koeman, 2020

²³⁸ BZK, 2024

²³⁹ Zie Peters et al., 2020 voor een overzicht

Voor gemeenten zijn met name de drie grote decentralisaties relevant. Met de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning in 2007 wordt zorg op een lokaal niveau georganiseerd.²⁴⁰ Gemeenten werden verantwoordelijk voor ondersteuning van de zelfredzaamheid en participatie van mensen met een beperking, chronische psychische of psychosociale problemen. Ook moesten gemeenten vanaf dat moment bijvoorbeeld voorzien in beschermd wonen en opvang en mantelzorgers en vrijwilligers ondersteunen. In 2015 werden gemeenten verantwoordelijk voor jeugdzorg, werk en inkomen en de zorg aan langdurig zieken en ouderen.²⁴¹ Gemeenten werden aanvullend verantwoordelijk voor vrijwel alle taken op het gebied van jeugdzorg, voor het zo lang mogelijk thuis kunnen blijven wonen (met name wijkverpleging) en voor jonggehandicapten die ondersteuning nodig hebben om te kunnen werken. In totaal ging het om 7,2 miljard euro aan nieuwe taken, waarvan ongeveer 1,6 miljard uit de provincies werd overgeheveld en de rest uit het Rijk.²⁴² Dit is de grootste decentralisatie tot dusver. In 2024 is tenslotte de Omgevingswet in werking getreden. Hiermee zijn een groot aantal wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen op het gebied van de leefomgeving samengevoegd en vereenvoudigd.²⁴³ De Omgevingswet gaat ervanuit dat taken en bevoegdheden in principe door gemeenten en waterschappen worden uitgevoerd, en alleen centraal wanneer dat noodzakelijk is.²⁴⁴

Dankzij de decentralisaties is het budget van gemeenten sterk gegroeid. Aan het begin van deze eeuw groeiden de uitgaven van gemeenten nog minder snel dan die van het Rijk, terwijl uitgaven van provincies juist sterker groeiden.²⁴⁵ In 2015 ontvingen gemeenten 10,2 miljard euro voor het sociaal domein.²⁴⁶ Dankzij de decentralisaties is de omvang van het gemeentefonds in 2015 met een derde toegenomen.²⁴⁷ Bovendien werden uitgaven in het sociale domein complexer, mede doordat deze vaak niet door de gemeente zelf maar door ketenpartners worden gedaan. Dit heeft ertoe geleid dat het gemeentes in de periode 2015-2017 (veel) minder vaak lukte om op tijd een positieve verklaring voor rechtmatigheid en getrouwheid van de jaarstukken door een accountant te verkrijgen.²⁴⁸ Ook hebben de bezuinigingen die met decentralisaties samen gaan er mede voor gezorgd dat veel gemeenten te maken hebben of krijgen met financiële uitdagingen, waardoor de kwaliteit van hun dienstverlening onder druk komt te staan.²⁴⁹

Ook de verantwoordelijkheden van waterschappen zijn de afgelopen decennia toegenomen door schaalvergroting en een veranderende rol van het waterschap.²⁵⁰ De aandacht in waterschappen is verschoven van slechts direct beheer naar ook meer beleidsvorming, ondersteund door een groeiend aantal ambtenaren. Ontwikkelingen als toegenomen overstromingen, klimaatverandering en bodemdaling leggen toenemende druk op waterschappen. Veel van deze ontwikkelingen spelen echter al (zeer) lang, en de

²⁴⁰ BZK, 2014

²⁴¹ BZK, 2014

²⁴² <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/de-nederlandse-economie/2020/nederlandse-lokale-overheid-veel-centrale-financiering-veel-decentrale-uitgaven/2-overheidsuitgaven>

²⁴³ BZK, 2016

²⁴⁴ <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/decentraal-tenzij/>

²⁴⁵ BZK, 2008

²⁴⁶ BZK, 2014

²⁴⁷ BZK, 2012

²⁴⁸ BZK, 2018

²⁴⁹ Boogers et al., 2021; <https://vng.nl/artikelen/gemeenten-vallen-in-financieel-ravijn>; Runderkamp en Otjes, 2025

²⁵⁰ Koeman et al., 2020, op basis van een literatuurstudie, interviews en een enquête onder statenleden

taakverzwaring binnen waterschappen is volgens Koeman et al. (2020) de afgelopen twintig jaar minder sterk dan daarvoor.

De taken van provincies in het sociale domein zijn zoals hierboven beschreven veelal overgeheveld naar gemeenten, terwijl hun opgave in het fysieke domein (natuurbeheer, aanpak stikstof, taken landelijk gebied, Omgevingswet en omgevingsdiensten) steeds groter en complexer wordt.²⁵¹ Deze complexe dossiers vergen veel coördinatie, bestuurlijke afweging en uitvoeringscapaciteit.²⁵² Provincies hebben niet alleen meer de taak om beleid uit te voeren, maar in toenemende mate ook om zelf beleid te ontwikkelen.²⁵³ Waterschappen kregen in 2011 de verantwoordelijkheid voor muskusrattenbestrijding overgedragen van provincies.²⁵⁴ Het gesprek tussen de provincies en het Rijk is gaande over de balans tussen taken, bevoegdheden en middelen.²⁵⁵

Hiernaast geldt op alle niveaus – landelijk en lokaal – dat de verantwoordingslast is toegenomen, en er meer tijd moet worden besteed aan het bijhouden van targets.²⁵⁶

Decentralisaties lijken in eerste instantie van invloed op het takenpakket van bestuurders wiens portefeuille wordt uitgebreid met aanvullende dossiers. Ook de controlerende taak van volksvertegenwoordigers beslaat na decentralisatie een groter aantal dossiers, die volksvertegenwoordigers inhoudelijk moeten kunnen doorgronden en afstemmen op lokale wensen en omstandigheden.²⁵⁷ Dankzij de decentralisaties op het gebied van zorg en welzijn heeft de gemeenteraad bijvoorbeeld een centrale rol gekregen in de kaderstelling en het maken van beleidskeuzes op dit vlak.²⁵⁸ De ROB onderzocht hoe raadsleden deze rol invullen.²⁵⁹ Zij concluderen dat gemeenteraden niet altijd op de hoogte zijn van de beschikbare beleidsruimte. Colleges kunnen de raad hierin beter informeren. Ook zouden gemeenteraden hun rol actiever kunnen invullen door meer politiek te sturen en een visie op het sociaal domein in de gemeente te formuleren. Peters et al.²⁶⁰ wijzen erop dat gedecentraliseerde taken door tekortschietend budget andere taken verdringen, waardoor volksvertegenwoordigers slechts nog kunnen kiezen tussen mogelijke bezuinigingen.

Mogelijk verschuift bij decentralisatie de taakzwaarte van hoger naar lager niveau. Ambtsdragers op centraal niveau stoten immers taken af, en ambtsdragers op decentraal niveau krijgen er taken bij. Aansluitend hierop zijn gemeenteraden in Europese landen met meer lokale autonomie groter.²⁶¹ Het is echter ook mogelijk dat de taakzwaarte door decentralisaties over de gehele linie intensiveert. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat de uitvoerende taak wordt gedecentraliseerd, maar dat er een coördinerende en controlerende

²⁵¹ Koeman et al., 2020; Castenmiller en Herweijer, 2015

²⁵² Zie Kuindersma et al, 2020

²⁵³ Castenmiller en Herweijer, 2015

²⁵⁴ Peters et al., 2020

²⁵⁵ <https://www.ipo.nl/actueel/herstel-de-balans-tussen-taken-bevoegdheden-en-middelen-bij-de-provincies/>

²⁵⁶ Koeman (2020). Zie M. Bovens en Th. Schillemans (2011) Publieke verantwoording: De staat van de verantwoordingsstaat. In R.B. Andeweg en J. Thomassen (red.) Democratie doorgelicht: Het functioneren van de Nederlandse democratie. Leiden: Leiden University Press. 439-456.

²⁵⁷ Boogers en Reussing, 2018 (gemeente)

²⁵⁸ BZK, 2020

²⁵⁹ Kwalitatief onderzoek gerapporteerd in: BZK, 2020

²⁶⁰ Peters et al., 2020

²⁶¹ Otjes, 2024

taak bijkomt. Ook kan de bestuurlijke drukte op alle niveaus toenemen door decentralisaties.²⁶² Hier is echter geen onderzoek over bekend.

Naast decentralisaties is relevant om te vermelden dat het de laatste jaren ook steeds gebruikelijker wordt dat het Rijk samenwerkt met decentrale overheden via akkoorden of "deals".²⁶³ Bovendien er de afgelopen 25 jaar ook verschillende *centralisaties* plaatsgevonden. In dit verband wordt met name de vorming van de Nationale Politie in 2013 genoemd.²⁶⁴ Hierbij is 5 miljard euro van decentrale overheden naar de centrale overheid overgeheveld.

7.3.7 Gemeentelijke herindelingen

Door herindelingen zijn lokale ambtsdragers verantwoordelijk voor een groter gebied, een grotere organisatie, en een groter aantal inwoners per ambtsdrager. Het aantal gemeenten is gedaald van 537 in 2000, naar 431 in 2010, naar 342 in 2025.²⁶⁵ Tussen 2010 en 2025 is het aantal gemeenten met 21% gedaald. Herindeling kan tot verhoogde werkdruk leiden. Dit is deels te verklaren als een tijdelijk "fusie-effect", maar de verhoogde belasting blijft ook op de lange termijn merkbaar.²⁶⁶ Hiernaast is bekend dat regelmatige gemeentelijke herindelingen voor complexiteit zorgen in het takenpakket van burgemeesters.²⁶⁷ Dit schrikt sollicitanten af: in herindelingsgemeenten solliciteren minder kandidaten op een burgemeestersvacature dan in andere gemeenten.²⁶⁸ Tegelijkertijd krijgen ambtsdragers in gemeenten met meer inwoners een hogere vergoeding.

7.3.8 Regionalisering

Decentrale overheden zijn de afgelopen jaren steeds meer samen gaan werken met elkaar en met andere (lokale) publieke en private partijen. Deels heeft dat te maken met de toegenomen omvang en complexiteit van hun takenpakket, mede dankzij decentralisaties.²⁶⁹ Door samen te werken, hebben gemeenten meer slagkracht.²⁷⁰ Bovendien zet de landelijke overheid al geruime tijd in op een regionale aanpak van maatschappelijke opgaven.²⁷¹ Bijvoorbeeld de energietransitie, stikstofaanpak, anticipatie op demografische verschuivingen en arbeidsmarkt worden vanuit het Rijk in regio's belegd via onder andere Regio Deals, City Deals en Woondeals.²⁷² In het geval van de Veiligheidsregio's, GGD-regio's en Omgevingsdiensten zijn taken, juridische vorm en samenwerkingspartners opgelegd vanuit het Rijk.²⁷³

In lijn hiermee is het aantal regionale verbanden waarin decentrale overheden acteren de afgelopen jaren sterk gegroeid. Het delen van één ambtelijke organisatie door gemeenten was in 2016 gewoon, terwijl het tien jaar daarvoor nog niet voorkwam.²⁷⁴ In 2005 verliep minder dan 10% van de gemeentelijke uitgaven via samenwerkingsverbanden, in 2013 was dit gestegen

²⁶² Hier waarschuwt de ROB bijvoorbeeld voor, zie <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@62523/w04-12-0239/>.

²⁶³ BZK, 2018

²⁶⁴ BZK, 2016; <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/de-nederlandse-economie/2020/nederlandse-lokale-overheid-veel-centrale-financiering-veel-decentrale-uitgaven/2-overheidsuitgaven>

²⁶⁵ Staat van het Bestuur

²⁶⁶ Boogers en Reussing, 2018

²⁶⁷ Runderkamp en Otjes, 2025

²⁶⁸ Runderkamp en Otjes, 2025

²⁶⁹ Peters et al., 2020

²⁷⁰ Boogers en Reussing, 2018

²⁷¹ BZK, 2018, 2020

²⁷² BZK, 2020

²⁷³ BZK, 2024

²⁷⁴ BZK, 2016

naar 15-20%.²⁷⁵ Sinds 2017 kan het aantal samenwerkingsverbanden cijfermatig worden bijgehouden. Dat jaar waren er 1.168 samenwerkingsverbanden, waarbij gemeentes en provincies gemiddeld aan 27 samenwerkingsverbanden deelnamen (bij gemeenten met meer dan 100.000 inwoners, die vaker een regionale functie vervullen, ging het om 34 samenwerkingsverbanden).²⁷⁶ Waterschappen zaten in 2017 gemiddeld in 14 samenwerkingsverbanden. In 2024 ging het al om 1.748 samenwerkingsverbanden, gemiddeld 42 per gemeente, 66 per provincie en 37 per waterschap.²⁷⁷

Deelnemen aan regionale samenwerkingsverbanden is in eerste instantie een taak van voorzitters en bestuurders, maar soms ook van volksvertegenwoordigers. In 2018 waren decentrale voorzitters betrokken bij 10% van de samenwerkingsverbanden, bestuurders bij 84% en volksvertegenwoordigers bij 20%.²⁷⁸ In 2022 besteedden raadsleden 6,3% van hun tijd aan regionale samenwerkingsverbanden en gemeenschappelijke regelingen, wethouders 11,4% en burgemeesters 12,5%.²⁷⁹

Boogers en Reussing²⁸⁰ en Boogers et al.²⁸¹ analyseren wat regionale samenwerking betekent voor gemeentelijke ambtsdragers. Zij constateren dat vooral colleges van B&W een zwaarder en complexer takenpakket krijgen. Dat heeft er onder andere mee te maken B&W tijd kwijt zijn aan regionale overlegtafels en besturen, ambtenaren die zij aansturen deels in dienst komen van de regio en het meer werk is om raadsleden te informeren van beslissingen die voorheen bij de raad zelf lagen maar nu in de regio worden genomen. Doordat burgemeester en wethouders meer tijd in samenwerkingsverbanden doorbrengen, hebben ze minder tijd om contacten in de gemeente te onderhouden. Bovendien kan regionalisering tot loyaliteitsconflicten leiden, waarbij burgemeester en wethouders beslissingen (of compromissen) uit samenwerkingsverbanden moeten verdedigen binnen de gemeente.²⁸² Dit vergroot de kwetsbaarheid van wethouders. Ook voor raadsleden maakt regionalisering het werk complexer, hoewel een minderheid zelf aan regionale overleggen deelneemt.²⁸³ Het wordt voor de raad echter lastiger om beleid te sturen en controleren doordat beslissingen in het samenwerkingsverband, buiten de invloed van de raad worden genomen, de raad niet altijd goed op de hoogte is en samenhangende taken in verschillende samenwerkingsverbanden zijn ondergebracht. Bovendien wordt besluitvorming complexer, wat een taakverzwaring met zich meebrengt. Of raadsleden hun taken daadwerkelijk minder goed kunnen uitvoeren dankzij toegenomen samenwerkingsverbanden is echter onbekend.²⁸⁴ Raadsleden gebruiken niet alle beschikbare middelen bij kaderstelling en controle op regionale samenwerking. In een enquête van de VNG²⁸⁵ geeft 4% van de gemeenteraadsleden aan niet betrokken te zijn bij regionale samenwerking, 26% is weinig betrokken en 48% is (volledig) betrokken.

7.3.9 Europese integratie

²⁷⁵ BZK, 2016

²⁷⁶ BZK, 2018

²⁷⁷ BZK, 2024

²⁷⁸ BZK, 2018

²⁷⁹ BZK, 2022

²⁸⁰ Boogers en Reussing, 2018

²⁸¹ Boogers et al., 2021

²⁸² In een enquête onder 843 raadsleden (Invior, 2024) is 5% het eens met de stelling dat regionale belangen ondergeschikt zijn aan lokale belangen, 48% is het oneens.

²⁸³ Zie ook: BZK, 2018, Peters et al., 2020, VNG, 2024

²⁸⁴ BZK, 2022

²⁸⁵ Invior, 2024, enquête onder 843 raadsleden

Decentrale overheden kregen de afgelopen decennia steeds meer te maken met (de uitwerking van) Europese integratie. “Europa” is een vast onderdeel van de werkzaamheden binnen alle bestuurslagen geworden, zoals in 2013 tot uiting komt in een vernieuwde EU-paragraaf in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen.²⁸⁶ Dat betekent ten eerste dat decentrale overheden in toenemende mate rekening moeten houden met Europese wet- en regelgeving en internationale afspraken.²⁸⁷ Daarbij gaat het bijvoorbeeld om regels omtrent staatssteun, implementatie van de Dienstenrichtlijn (2006-2009) en Europese aanbestedingsregels.²⁸⁸ Het aantal Europese aanbestedingen door gemeenten groeide bijvoorbeeld van ruim 500 in 2000 tot ruim 4500 in 2008.²⁸⁹ Voor waterschappen zijn met name Europese milieunormen relevant.²⁹⁰

Ten tweede betekent Europese integratie dat er voor decentrale bestuurders steeds meer aanleiding is om op Europees niveau actief te zijn en Europees beleid te willen beïnvloeden.²⁹¹ Zo heeft de EU sinds 1994 een Comité van de Regio's, waarin bestuurders van gemeenten en provincies deelnemen.²⁹² In 2014 gaf 28% van de decentrale ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers aan op Europees niveau actief te zijn, in 2016 was dit gegroeid naar 41%.²⁹³ Met name grote gemeenten en gemeenten in grensregio's zijn veel internationaal en Europees actief.²⁹⁴ Uit recent onderzoek blijkt dat in 46% van de gemeenten de burgemeester de belangrijkste trekker is op het vlak van Europese zaken, in 67% van de provincies is dit een gedeputeerde.²⁹⁵ Datzelfde onderzoek toont aan dat bestuurders vaker dan volksvertegenwoordigers (zeer) veel betrokken zijn bij EU-gerichte netwerken, partnerschappen en samenwerkingsverbanden: dit geldt voor 56% van de burgemeesters, 41% van de wethouders, 50% van de Commissarissen van de Koning en 83% van de Gedeputeerden – tegenover 11% van de raadsleden en 0% van de Statenleden. De literatuur benadrukt dat Europese integratie het werk van decentrale bestuurders complexer maakt.²⁹⁶

7.4 In hoeverre zijn de beloningen en secundaire arbeidsvoorwaarden van bestuurders passend ten opzichte van degenen aan wie zij verantwoording afleggen?

Voor wethouders heeft de toenemende overstap naar een fulltime functie geleid tot een verzakelijking van interne verhoudingen, waarbij er minder ruimte is voor betaalde nevenfuncties.²⁹⁷ Hierdoor is de rol van wethouders verder verstevigd ten opzichte van burgemeesters. Ook de rol van de burgemeester is door de jaren heen ook sterk veranderd en uitgebreid, waarbij er telkens rollen en taken bijkwamen mede naar aanleiding van de ontwikkelingen die we hierboven schetsen.²⁹⁸ Ook hebben burgemeesters nieuwe bevoegdheden op het gebied van openbare orde, veiligheid en integriteit. De verschillende rollen van de burgemeester staan soms op gespannen voet met elkaar. Burgemeesters zijn bijvoorbeeld steeds meer afhankelijk van de raad en lokale politiek doordat zij steeds meer

²⁸⁶ BZK, 2014, De Staat van het Bestuur, zie ook <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-f191479ed1e858e3f8aeg06e9baf14a9984ef595/pdf>

²⁸⁷ BZK, 2014, De Staat van het Bestuur; Boogers et al., 2021

²⁸⁸ BZK, 2014, De Staat van het Bestuur

²⁸⁹ BZK, 2010, De Staat van het Bestuur

²⁹⁰ BZK, 2010, 2020, 2024, De Staat van het Bestuur

²⁹¹ Boogers et al., 2021 (gemeentes); <https://www.ipo.nl/thema-s/europa/>

²⁹² BZK, 2006

²⁹³ BZK, 2016, grootschalige enquête onder decentrale ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers

²⁹⁴ Boogers et al., 2021

²⁹⁵ Vollaard et al., 2023b, enquête onder 107 gemeenten en 12 provincies

²⁹⁶ Boogers et al., 2021

²⁹⁷ Boogers en Reussing, 2018; Boogers et al., 2021

²⁹⁸ Boogers en Reussing, 2018; Boogers et al., 2021

bestuurstaken op zich nemen, maar tegelijkertijd moeten zij als integriteitsbewaker kunnen oordelen over het gedrag van hun collega's. En burgemeesters komen als hoeder van de openbare orde en veiligheid steeds vaker op politiek en turbulenter terrein, wat hun rol als onafhankelijk voorzitter kan aantasten en hen in het vaarwater van wethouders kan brengen.

7.5 Hebben zich in de samenleving ontwikkelingen voorgedaan die aanleiding vormen tot een verandering in de beloning of secundaire arbeidsvoorwaarden en zo ja, op welke manier zou dat volgens deskundigen en betrokkenen passend zijn?

Er is geen onderzoek bekend naar welke ontwikkelingen bijdragen aan de taakzwaarte van ambtsdragers, op welke manier en in welke mate zij dat doen, en welke gevolgen dit zou moeten hebben voor de arbeidsvoorwaarden. Op basis van bestaand onderzoek heeft het college een overzicht gemaakt van ontwikkelingen die vermoedelijk van invloed zijn op de ervaren taakbelasting van ambtsdragers, oftewel de persoonlijke taakbelasting of subjectieve taakzwaarte. Dit zijn: rol en beeldvorming in de maatschappij, intimidatie en agressie, politieke fragmentatie, tussentijds vertrek van ambtsdragers, nieuwkomers, en tevredenheid over tijdsbeslag, werkdruk en werk-privé balans. In 7.3 brengt het college veranderingen in takenpakketten of objectieve taakzwaarte in kaart.

7.5.1 Afnemend vertrouwen in en aanzien van politieke ambten

Er lijken knelpunten te bestaan rondom het aanzien van politieke ambten. In onderzoek uit 2015 was bijna de helft (46%) van de gemeenteraadsleden van mening dat het aanzien voor hun ambt was gedaald, 60% vond dat het aanzien van de gemeenteraad als geheel was afgenomen.²⁹⁹ In een ander onderzoek uit datzelfde jaar³⁰⁰ geeft 18% van de bevroegde raadsleden, 25% van de statenleden en 19% van de algemeen bestuursleden aan dat onvoldoende maatschappelijke waardering voor het ambt voor hen een reden is geweest om te twijfelen om zich kandidaat te stellen. 15% van de politiek geïnteresseerde burgers gaf aan dat zij als ambtsdrager last zouden hebben van gebrek aan maatschappelijke waardering.

BZK concludeert op basis van verschillende onderzoeken dat het vertrouwen in de politiek lager is dan in niet-politieke instituties, fluctueert, en de afgelopen vijf jaar sterker is gedaald dan in andere Europese landen.³⁰¹ Een grotere groep heeft vertrouwen in lokale dan in nationale politieke instituties. Dit wijst op een mogelijke ontevredenheid over de prestaties van politieke ambtsdragers op landelijk niveau, wat het draagvlak voor hun beloning negatief kan beïnvloeden. Eerste- en Tweede Kamerleden zelf wijten het lage vertrouwen bij een deel van de bevolking met name aan onrealistische beloften van politici, politieke verslaggeving door journalisten en de rol van sociale media in het verspreiden van politieke informatie.³⁰²

7.5.2 Toename van intimidatie, agressie en geweld jegens politieke ambtsdragers

Decentrale ambtsdragers krijgen de afgelopen jaren in toenemende mate te maken met geweld, agressie en intimidatie die bovendien steeds vaker op hen persoonlijk is gericht.³⁰³ In

²⁹⁹ Cachet en Verkaik, 2015, enquête onder 300 raadsleden

³⁰⁰ Van Wijnen en Hulsen, 2015, grootschalige enquête onder ambtsdragers en burgers

³⁰¹ BZK, 2020, 2022, 2024

³⁰² Andeweg et al., 2017

³⁰³ Klein Kranenburg et al., 2022; Miltenburg et al., 2024 (2), enquête onder 1.082 ambtsdragers in het decentraal bestuur. Recent is het aantal meldingen over bedreiging van politici gehalveerd van 753 in 2023 naar 363 in 2024. Een mogelijke oorzaak is dat de formatie van het kabinet in 2024 enige tijd heeft geduurd. Het aantal bedreigde politici is wel gelijk gebleven. Zie <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2025/07/01/verdachten-voor-de-rechter-na-bedreiging-politici>.

2024 heeft bijna 45% van de decentrale ambtsdragers een incident meegemaakt, met name verbale agressie (41%) of bedreiging/intimidatie (23%). Zo'n 3% van de ambtsdragers was slachtoffer van fysieke agressie. Een op de drie incidenten wordt als (zeer) ernstig ervaren.

Voorzitters (66%) zijn vaker het slachtoffer van agressie en intimidatie dan bestuurders (57%) en volksvertegenwoordigers (38%).³⁰⁴ De aanpak van agressie en geweld binnen organisaties is ook meer gericht op bestuurders en medewerkers dan op volksvertegenwoordigers. .

Ambtsdragers in gemeenten en provincies zijn vaker slachtoffer dan ambtsdragers in waterschappen (zie Tabel 7.1). In stedelijke gemeenten krijgen decentrale ambtsdragers relatief vaker te maken met agressie en intimidatie dan in landelijke gemeenten.

Tabel 7.1: percentage ambtsdragers dat bedreiging of intimidatie meemaakt. Overgenomen uit: Klein Kranenburg et al., 2022 en Miltenburg et al., 2024 (2).

Ambt	2014	2016	2018	2020	2022	2024
Provincies	25%	36%	37%	49%	59%	47%
Waterschappen	15%	9%	9%	21%	30%	23%
Gemeenten	23%	27%	30%	35%	49%	47%
Burgemeesters	45%	55%	43%	50%	77%	70%
Wethouders	40%	38%	40%	46%	67%	60%
Raadsleden	20%	24%	28%	33%	45%	40%

Het aandeel incidenten dat via sociale media plaatsvindt stijgt fors, tot 59% van de bedreigingen/intimidaties en 66% van de verbale agressie in 2024.³⁰⁵ Al in 2015 was ongeveer één op de vijf decentrale volksvertegenwoordigers van mening dat dat (sociale) media hun werk minder aantrekkelijk maken. Ongeveer een kwart vond dat (sociale) media ervoor zorgen dat geschikte kandidaten zich minder vaak verkiesbaar stellen.³⁰⁶ Onderzoek naar burgemeesters suggereert dat risico op geweld potentiële sollicitanten kan afschrikken, met name sollicitanten met een familie, vrouwen en sollicitanten met een migratie-achtergrond.³⁰⁷

De meeste decentrale ambtsdragers (85%) voelen zich ondanks de bovenstaande cijfers veilig bij het uitoefenen van hun functie. Ook zijn ze over het algemeen tevreden over beleid ten aanzien van het tegengaan van agressie.³⁰⁸

Bedreiging van landelijke ambtsdragers wordt bijgehouden door het Team Bedreigde Politici en het OM.³⁰⁹ Ook landelijk neemt het aantal meldingen al jaren toe. In 2022 zijn er 1125

³⁰⁴ Miltenburg et al., 2024 (2), enquête onder 1.082 ambtsdragers in het decentraal bestuur

³⁰⁵ Klein Kranenburg et al., 2022; Miltenburg et al., 2024

³⁰⁶ Van Wijnen en Hulsen, 2015

³⁰⁷ Runderkamp en Otjes, 2025, interviews

³⁰⁸ Miltenburg et al., 2024 (2)

³⁰⁹ <https://www.om.nl/onderwerpen/bedreigde-politici/nieuws/2024/07/11/meer-verdachten-van-bedreiging-politici-voor-de-rechter>

meldingen gedaan, in 2023 753 meldingen.³¹⁰ Afgaande op gegevens van het Kadaster worden minstens 41 Tweede Kamerleden beveiligd.³¹¹

7.5.3 Fragmentatie en electorale volatiliteit

Het aantal in de (decentrale) politiek vertegenwoordigde partijen is de afgelopen jaren gestegen, evenals het aantal partijen dat deelneemt aan het bestuur. In 1999 waren gemiddeld 10,2 partijen vertegenwoordigd in de provincie, in 2023 waren dat er 14,4.³¹² Gecorrigeerd voor partijgrootte gaat het om een stijging van 5,2 naar 8,6. Er zijn weinig verschillen tussen provincies: alle provincies herbergen tussen de 13 en 16 partijen. In gemeenten is het gemiddeld aantal partijen gestegen van 6,5 in 1998 naar ongeveer 8 sinds 2018.³¹³ Gecorrigeerd naar grootte gaat het om een stijging van 4,8 naar 6. Volgens een ander onderzoek steeg het gemiddeld aantal partijen in de gemeenteraad van 6,2 in 2006 tot 8 in 2022.³¹⁴ De stijging in het aantal partijen hangt samen met de opkomst van lokale partijen in de gemeente: in 1998 was gemiddeld 1,8 lokale partij vertegenwoordigd en in 2022 2,6. Gemiddeld wordt ruim 40% van de zetels in de gemeenteraad bezet door een lokale partij.³¹⁵ Niet overal neemt de versplintering (even veel) toe: dit speelt met name in steden, en met name in grote steden.³¹⁶

Fragmentatie draagt bij aan de toenemende complexiteit van het takenpakket van (decentrale) ambtsdragers. Voor fractievoorzitters wordt het lastiger om coalities te vormen, voor bestuurders en voorzitters is het lastiger om meerderheden te vinden in de raad en nieuwe partijen zijn niet altijd voorbereid op collegedeelname.³¹⁷ Mogelijk schrikt dit kandidaten af: hoe meer partijen in de raad vertegenwoordigd zijn, hoe minder sollicitanten reageren op een burgemeestersvacature.³¹⁸ Ook voor volksvertegenwoordigers wordt het werk complexer omdat zij meer moeite hebben om zich ten opzichte van elkaar te profileren, met steeds meer partijen moet worden overlegd, het lastiger wordt om meerderheden te verwerven en er minder specialisten beschikbaar zijn per fractie.³¹⁹ Bovendien kunnen wethouders (en andere ambtsdragers) van lokale partijen niet terugvallen op de ondersteuning en professionaliseringsmogelijkheden die door landelijke partijen geboden worden.³²⁰

7.5.4 Tussentijds vertrek

Als meer ambtsdragers voortijdig vertrekken kan dit het werk van ambtsdragers zwaarder maken. Bovendien kan tussentijds vertrek een indicatie zijn voor toegenomen taakzwaarte. Onderzoek geeft geen aanleiding om te denken dat het aantal ambtsdragers dat tussentijds vertrekt de afgelopen periode is veranderd.

Het aantal raadsleden dat voortijdig uitstroomt is tussen 1998 en 2022 stabiel rond de 12-15%.³²¹ Dit is exclusief raadsleden die wethouder worden of vertrekken vanwege een

³¹⁰ Volgens de NOS komt deze daling doordat Geert Wilders, de meest bedreigde politicus, in 2022 veel vaker melding heeft gedaan. <https://nos.nl/artikel/2528459-om-vervolgde-vorig-jaar-67-mensen-voor-bedreigen-politici>

³¹¹ <https://www.bnnvara.nl/zembla/artikelen/ruim-een-kwart-van-alle-tweede-kamerleden-wordt-beveiligd>

³¹² Gradus et al., 2023

³¹³ Gradus et al., 2022

³¹⁴ Vollaard et al., 2024

³¹⁵ Gradus et al., 2022

³¹⁶ Otjes, 2022

³¹⁷ Boogers et al., 2021

³¹⁸ Runderkamp en Otjes, 2025

³¹⁹ Boogers et al., 2021

³²⁰ Boogers et al., 2021

³²¹ Bouwmans, 2019; Staat van het Bestuur, 2022; Castenmiller, 2019

herindeling. Het aantal statenleden dat in 2019-2023 vertrok is vergelijkbaar met de periode 2015-2019, ronde de 23%-26%, waarvan ongeveer een derde vertrekt om een andere publieke bestuursfunctie te gaan vervullen.³²² Het aantal tussentijds vertrekkende wethouders verschilt volgens verschillende onderzoeken. Volgens het Wethoudersonderzoek stopte meer dan de helft van wethouders in 2018-2022 voortijdig (55%).³²³ Dit is meer dan in eerdere periodes (42% in 2002-2006, 40% in 2006-2010, 42% in 2010-2014 en 43% in 2014-2018). Volgens Decentraal Bestuur treden er echter minder wethouders voortijdig af (20% in 1998-2001, 30% in 2006-2010, 27% in 2010-2014, 25% in 2014-2018).³²⁴ Het college kan het verschil tussen deze uitkomsten op basis van de publicaties niet verklaren. Van andere ambtsdragers zijn geen of te weinig datapunten bekend.³²⁵

7.5.5 Nieuwkomers (ambtsdragers zonder ervaring)

Nieuwkomers hebben mogelijk meer behoefte aan ondersteuning en ontwikkelmogelijkheden.³²⁶ Ook hebben ambtsdragers met meer nieuwe collega's minder ervaren collega's om op te leunen. Het is aannemelijk dat het taakzwaarte daardoor toeneemt. Het aantal nieuwkomers onder wethouders en statenleden lijkt gegroeid, maar voor gemeenteraadsleden en Kamerleden lijkt het aantal nieuwkomers gelijk.

In 2018 was 44% van wethouders nieuwkomer; dit is meer dan in eerdere jaren (36% in 2006, 40% in 2010, 38% in 2014, en 44% in 2018).³²⁷ In 2023 was 63% van statenleden nieuwkomer; dit is meer dan in eerdere jaren (60% in 2019, meer dan 50% in 2015).³²⁸ Het aantal nieuwkomers in de gemeenteraad is constant volgens verschillende onderzoeken en ligt rond de 43 (43% in 2014 en 43% in 2018, 44% in 2022).³²⁹ Ook als word gekeken naar nieuwkomers op verkiesbare plaatsen is het aantal nieuwe gemeenteraadsleden stabiel (54% in 2006, 57% in 2010, 56% in 2014, 54% in 2018 en 55% in 2022). Het aantal nieuwkomers in de Tweede Kamer schommelt de afgelopen decennia tussen 30% en 45%, en is gemiddeld 39% (31% in 1998, 45% in 2002, 38% in 2003, 40% in 2006, 41% in 2010, 32% in 2012, 39% in 2017, 40% in 2021, 43% in 2023 en 37% in 2025).³³⁰

Het is niet bekend hoe de zittingsduur van ambtsdragers is veranderd.³³¹ Uit onderzoek naar statenleden in twee provincies blijkt dat daar het verloop toeneemt, maar de gemiddelde

³²² Dijk et al., 2019, interviews met tussentijds vertrokken Statenleden; Dijkema, 2023, analyse van bestaande documenten en enquêtes met oud-Statenleden; Ester et al., 2023, analyse 147 ontslagbrieven tussentijds vertrokken Statenleden, <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/begroting-en-jaarrekening/kwart-statenleden-haakt-tussentijds-af>

³²³ Bouwmans, 2022, analyse publieke bronnen. In dit cijfer worden alle vertrokken wethouders meegerekend, ook wanneer die tijdelijk vervangen zijn of vanwege herindeling zijn vertrokken.

³²⁴ Castenmiller, 2019

³²⁵ Het aantal nieuwkomers onder gedeputeerden en commissarissen van de Koning in de periode 2019-2022 is bekend, als er nieuwe data bijkomen kan een trend worden vastgesteld. Stichting Decentraalbestuur.nl (2023) Kernegegevens Provinciale Ambtsdragers 2006-2022.

³²⁶ Vollaard, 2024, Basismonitor Politieke Ambtsdragers

³²⁷ Castenmiller, 2019

³²⁸ Voerman, Boogers en Otjes, 2019; Stichting Decentraalbestuur.nl, 2023

³²⁹ Boogers en Voerman, 2023, enquête onder 671 lokale partijorganisaties; Castenmiller, 2019, analyse data Stichting Decentraalbestuur, Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 2018, dataonderzoek; Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 2022, dataonderzoek

³³⁰ www.parlement.com

³³¹ De zittingsduur van ambtsdragers uit 2019 of 2024 is wel bekend in de Basismonitor Politieke Ambtsdragers. Bij nieuwe datapunten kan een trend worden bekeken. Ook www.staatvanhetbestuurdashboard.nl wel cijfers over de huidige situatie; mogelijk zijn er intern cijfers van andere jaren bekend.

lidmaatschapsduur gelijk blijft.³³² Er is dus een groep statenleden die vaker en sneller wisselt, maar dit wordt gecompenseerd door een andere groep statenleden die het ambt langer vervult. Meer nieuwkomers betekent dus niet automatisch een kortere gemiddelde zittingsduur.

7.5.6 Tevredenheid met tijdsbeslag, werkdruk en werk-privé balans

Een verandering in hoe tevreden ambtsdragers zijn over het tijdsbeslag, werkdruk en de werk-privé balans kan duiden op een verandering in subjectieve taakzwaarte. De trends over een langere periode lijken echter stabiel of positief, of zijn niet bekend.³³³ De cijfers worden beschreven in paragraaf 1.1.6 Wat is er bekend over werving en behoud. Hieronder bieden wij een korte samenvatting:

Een deel van decentrale ambtsdragers is ontevreden over het tijdsbeslag, de werkdruk en de werk-privé balans; gemiddeld geven zij deze aspecten van hun werk een krappe voldoende.³³⁴ In 2021 was de helft (54%) van gemeenteraadsleden tevreden met de tijdbelasting, dat is minder dan daarvoor (63% in 2019), maar meer dan dáárvoor (49% in 2015). Gemeenteraadsleden zijn tussen 2019 en 2024 iets positiever geworden over hun werkdruk (5,7 in 2019, 5,9 in 2024) en hun werk-privé balans (5,7 in 2019, 5,8 in 2024). Wethouders zijn even (on)tevreden over de werkdruk (6,1) en de werk-privé balans (5,6) in 2019 als in 2024. Burgemeesters zijn meer tevreden over hun werkdruk (6,3 in 2019, 6,7 in 2024) en even (on)tevreden over hun werk-privébalans (5,6) in 2019 vergeleken met 2024.

³³² Dijkema, 2023, analyse openbare data

³³³ Met de nieuwe Basismonitor Politieke Ambtsdragers (verwacht begin 2026) zijn ook trends bekend van Statenleden, Gedeputeerden en Commissarissen van de Koning

³³⁴ Van Wijnen en Hulsen, 2015; Voerman, Boogers en Otjes, 2019; Dijk et al., 2019; Overheid in Nederland 2019 en 2022; Flos et al., 2021, Nationaal Raadsledenonderzoek; Inviator, 2023; Vollaard, 2024, Basismonitor Politieke Ambtsdragers

Methode

Selectie van onderwerpen

Het doel van de literatuurverkenning is om bestaande gegevens te verzamelen die bijdragen aan een onderbouwd advies over de vergoeding en secundaire arbeidsvoorwaarden van ambtsdragers. De acht criteria uit de startnotitie vormden het uitgangspunt. De volgende criteria zijn meegenomen:

- Criterium 1: Geschikte kandidaten werven en behouden (deel I en II)
- Criterium 2: De vertrouwensregel geschraagd
- Criterium 3: Evenwichtige afspiegeling
- Criterium 4: Integriteit
- Criterium 7: Politiek-bestuurlijke context

De volgende criteria zijn niet meegenomen:

- Criterium 5 (rechtszekerheid gegarandeerd) is een constatering zonder onderzoeksvragen.
- Criterium 6 (objectiveerbare criteria) is niet via literatuur te achterhalen, maar in plaats daarvan in gesprekken voorgelegd aan deskundigen en betrokkenen – hun antwoorden zijn meegenomen in de startnotitie.
- Criterium 8 (werknemer tenzij) is geadresseerd door arbeidsvoorwaarden van ambtsdragers te vergelijken met verschillende cao's. De resultaten zijn verwerkt in de fiches in deze achtergrondbundel.

Aanpak

Het adviescollege heeft voor elk criterium onderzoeksvragen geformuleerd, en geïnventariseerd wat in bestaande literatuur bekend is. Het Adviescollege is begonnen met een lijst van 24 kernpublicaties die zij zelf heeft opgesteld op basis van de eigen expertise in het vakgebied. Belangrijke kernpublicaties zijn bijvoorbeeld de Basismonitor Politieke Ambtsdragers, het Nationaal Raadsledenonderzoek en Nationaal Statenledenonderzoek, en de Staat van het Bestuur.

Deze literatuurlijst is tijdens het onderzoek uitgebreid naar in totaal 166 publicaties. Via de 'sneeuwbalmethode' is in de gelezen literatuur gezocht naar relevante verwijzingen naar andere onderzoeken. Vervolgens is via Google gezocht naar literatuur die de onderzoeksvragen verder kon beantwoorden, met name op onderwerpen waarvoor nog onvoldoende literatuur was gevonden. Hierbij zijn kernwoorden gebruikt die aansloten op de lacunes in de tot dan toe gevonden literatuur. Ook expertgesprekken die het Adviescollege heeft gevoerd gaven aanleiding om voor bepaalde onderwerpen naar aanvullende literatuur te zoeken.

Alleen literatuur van maximaal 10 jaar oud (dus sinds 2015) is meegenomen – met uitzondering van de literatuur gebruikt voor criterium 7 (politiek-bestuurlijke context), met name oudere edities van de Staat van het Bestuur, omdat hier trends beschreven worden die al langere tijd spelen. In het literatuuronderzoek is met name gebruik gemaakt van Nederlandse 'grijze' literatuur (zoals rapporten en monitoren). Hierbij is voorkeur gegeven aan rapporten van overheden en onderzoeksbureaus. Deze informatie is waar mogelijk aangevuld met rapporten van belangenorganisaties.

Merk op dat via de bovenstaande methode zeer waarschijnlijk geen volledig uitputtend overzicht van alle relevante literatuur is verkregen. De analyse is dan ook *verkennd* van aard, geschreven binnen de tijd en middelen die het Adviescollege ter beschikking staan, en niet bedoeld als compleet overzicht van alle relevante publicaties. Ook komen de gerapporteerde cijfers uit verschillende onderzoeken die in verschillende jaren zijn gepubliceerd. Dat betekent dat de cijfers betrekking hebben op verschillende zittingsperioden waarin bijvoorbeeld de samenstelling van de populatie ambtsdragers verschillend was. Bovendien kunnen de vergoedingen en secundaire arbeidsvoorwaarden tussen de zittingsperioden verschillen. In de literatuurverkenning en voetnoten is daarom aangegeven op welk jaar de bevindingen betrekking hebben.

Over het algemeen is meer (kwantitatieve) informatie gevonden over ambten die door meer mensen worden bekleed: meer over raadsleden dan Staten- en AB-leden en meer over volksvertegenwoordigers dan over bestuurders. Over nationale ambtsdragers en de hoge colleges van staat is vrijwel geen informatie gevonden.

Toelichting eigen berekeningen

Naast de literatuurverkenning heeft het Adviescollege een aantal eigen berekening gemaakt. Een daarvan wordt vanwege de complexiteit van de gemaakte keuzes hier toegelicht: de berekening omtrent de ontwikkeling in de beloning per uur van wethouders en burgemeesters.

Uit bestaand vragenlijstonderzoek is data verzameld over het aantal uren dat zij per week gemiddeld besteden aan hun ambt. Vervolgens is de hoogte van de beloningen opgezocht in de regelingen *Circulaire (onkosten)vergoeding burgemeesters, wethouders, raadsleden en commissieleden* en *Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers* via wetten.overheid.nl. De beloningen van wethouders en burgemeesters zijn ingericht in 9 verschillende categorieën op basis van gemeentegrootte. Voor wethouders en burgemeesters is op basis van CBS-data in kaart gebracht hoeveel procent van gemeenten in elk van de 9 categorieën valt. Op basis van de beloningen per categorie en het percentage gemeenten in die categorie is vervolgens berekend hoe hoog de vergoeding per uur is in een gemiddelde gemeente.

Deze werkwijze kent enkele beperkingen. Ten eerste zijn zowel voltijd als deeltijd ambtsdragers meegenomen in de berekening alsof zij voltijd zijn aangesteld. In de praktijk werkt niet elke bestuurder voltijd. De beloning per uur zal in de realiteit iets lager liggen dan volgens deze berekening. Ten tweede zijn de resultaten van monitoren onderling waarschijnlijk beter vergelijkbaar dan resultaten van losse onderzoeken. Ten derde is het aantal uren dat ambtsdragers per week werkt zelfrapportage. En als vierde is de volgende arbeidsvoorwaarde niet meegenomen: "Indien voor de ambtenaren, bedoeld in het zevende lid, in een collectieve arbeidsovereenkomst een eenmalige uitkering is overeengekomen, ontvangen de burgemeester en de wethouder een uitkering op dezelfde voet."

Literatuur

- Adviescollege Rechtspositie Politieke Ambtsdragers (2022a). Advies over vergoedingen van statenleden en leden van algemene besturen waterschappen.
- Adviescollege Rechtspositie Politieke Ambtsdragers (2022b). Kwaliteit van het Ambt. Beleidsagenda 2022-2026.
- Adviescollege Rechtspositie Politieke Ambtsdragers (2023). Advies verlof- en vervangingsregeling volksvertegenwoordigers en dagelijks bestuurders.
- Adviescommissie Rechtspositie Politieke Ambtsdragers (2022b). Kwaliteit van het Ambt. Beleidsagenda 2022-2026.
- Alliantie Politica (2023) Vrouwelijke Volksvertegenwoordigers 2023. Van waterschap tot Europees Parlement: politieke participatie in cijfers.
- Andeweg, R., Thomassen, J. (2007). Binnenhof van binnenuit. Tweede Kamerleden over het functioneren van de Nederlandse democratie. Den Haag.
- Andeweg, R.B.; Vonno, C.M.C. van (2017). Kamervragen. Een enquête onder Leden van Eerste en Tweede Kamer. Parlementsonderzoek 2017: Verslag aan de Staatscommissie Parlementair Stelsel. Universiteit Leiden: Staatscommissie Universitair Stelsel.
- Beens, M., Jager – de Lange, A. de, Flos, B.J. (2014). Nationaal Raadsledenonderzoek 2014. Trendonderzoek naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van gemeenteraadsleden: driemeting. Daadkracht.
- Beer, T. de, Jägers, A., Ettema, A., Roos, S. (2012). Evaluatie regeling tijdelijke vervanging volksvertegenwoordigers. TNS Nipo in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Berg, J. Th. J. van den (2019). 'Decentralisatie, om de goed een om de verkeerde redenen'. Montesquieu Policy Papers. Montesquieu Instituut.
- Berkhout, J. (2018). Uit welke sectoren worden politici geworven? En waar komen ze na hun politieke carrière terecht? De Hofvijver, Jaargang 8, nummer 82, 29 januari 2018. Montesquieu Instituut.
- Boogers, M., Reussing, G. H. (2018). Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie: Samenvattend onderzoek naar gevolgen voor rollen en posities van lokale bestuurders en naar gevolgen voor bestuurskracht en democratie. Universiteit van Twente.
- Boogers, M., Peters, K., Vollaard, H., Denters, B., Boogaard, G. (2021). Teveel van het goede? De staat van het burgemeestersambt anno 2020. Universiteit Twente, Universiteit Maastricht, Universiteit Utrecht en Universiteit Leiden in opdracht van het ministerie van BZK.
- Boogers, M., Voerman, G. (2018). Rekrutering en selectie van kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2018: ontwikkelingen vanaf 2006 geduid. Universiteit Twente/Rijksuniversiteit Groningen.

- Boogers, M., Voerman, G. (2023). Kandidaat voor de raad. Rekrutering en selectie van kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2022 (en in 2018, 2014, 2010 en 2006). Universiteit Twente en Rijksuniversiteit Groningen in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Bosch, N. (2016). Niet zonder last. Hoe gaan raadsleden om met agressie, bedreiging en geweld? Perikles Instituut.
- Bouwman, H. (2019a). Valkuilen voor wethouders. Lessen uit valpartijen van wethouders in de periode 2002 – 2018. Boom Bestuurskunde. Den Haag.
- Bouwman, H. (2019b). Stoppende raadsleden. Beweegredenen voor het vroegtijdig beëindigen van het raadslidmaatschap. Den Haag.
- Bouwman, H. (2022). Wethoudersonderzoek GR2018-GR2022. Lijst van gevallen en tussentijds vertrokken wethouders over de periode 2018-2022. De Collegetafel.
- Brassel, S. T., Davis, T. M., Jones, M. K., Miller-Tejada, S., Thorne, K. M., & Areguin, M. A. (2020). The importance of intersectionality for research on the sexual harassment of Black queer women at work. *Translational Issues in Psychological Science*, 6(4), 383-391.
- Breemen, M. van. (2021). Het raadslid naar de uitrit. Een onderzoek naar het verloop van gemeenteraadsleden in Nederland. Erasmus Universiteit Rotterdam in opdracht van Daadkracht. (Masterscriptie)
- Broek, H. van den (2020). Zicht op rekenkamers. In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Broer, T. (2018). Spelen politici elkaar baantjes toe? Op zoek naar de Haagse banendraaimolen. 1 november 2018. Vrij Nederland. <https://www.vn.nl/de-haagse-banencarrousel>
- Burik, E. van, Daru, S., Thissen, L. (2024). Met co-creatie naar een inclusieve cao voor gemeenten en samenwerkende gemeentelijke organisaties. Movisie in opdracht van het Landelijk Overleg Gemeentelijke Arbeidsvoorwaarden.
- Cachet, A., Verkaik, N.C.M. (2015). Aanzien of afzien? Een essay over het aanzien van het raadslidmaatschap. OBMC Consulting.
- Castenmiller, P. (2015). Rust en onrust. Beperkte vernieuwing van het Provinciaal bestuur in 2015. Stichting Decentraalbesteding.nl.
- Castenmiller, P. (2019). Aftredende raadsleden en wethouders. Stichting Decentraalbesteding.nl
- Castenmiller, P. Dam, M.J.E.M. van, Damen, N., Emans, D. (2010). Terugtrekkende Wethouders; Trendanalyse en redenen voor het verlaten van het ambt. SGBO.
- Castenmiller, P. en H. Tjalma-Den Ouden (2003). De ontdekking van het raadslid, in: Jaarboek 2003 van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, pagina 274-291
- Castenmiller, P., Herweijer, M. (2015). De Nederlandse Provinciën. In: uitdagingen voor lokale besturen 2015-2019. Brugge: Vanden Broele.

- Castenmiller, P., Leijenaar, M., Niemöller, K., Tjalma, H. (2002) Afscheid van de Raad. Een terugblik op het raadslidmaatschap. SGB0 en P&D-analytics.
- Commissie Positie wethouders en raadsleden (2008). Van werklust naar werklust. Aanbevelingen om het werk van lokale politici (nog) leuker te maken. Den Haag.
- Daadkracht Nationaal Statenleden onderzoek 2017
- Denters, S.A.H. (2012). 'A dirty job that needs to be done! De rol van het raadslid in de ogen van Nederlandse burgers'. Bestuurswetenschappen, 66(3), 14-34.
- Dagevos, J., Vermeulen, F. (2024). Is de politiek er voor iedereen? Een onderzoek naar ervaren representatie, institutioneel vertrouwen en politieke participatie bij personen met een migratieachtergrond. Sociaal Cultureel Planbureau.
- Dam, J. van, Ham, M. (2021) Hoe is de Aanstaaende Tweede Kamer samengesteld? In Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken. Voorjaar 2021, nr 1.
- Davis, A. Y. (1981). Women, Race & Class. Penguin.
- Dijk, N.L., Geurink, N., Maintz, M., Meijden, van der, D.C. (2019). Tussentijdsvertrek Statenleden. Een onderzoek naar de beweegredenen voor Statenleden om tussentijds hun functie neer te leggen. StatenlidNu. (Studentenopdracht)
- Dijkema, F. (2023). Zetelkleven of kort gebleven? Een studie naar de ontwikkeling van de lidmaatschapsduur van provinciale Statenleden in Gelderland en Overijssel (2011-2023). Masterscriptie Radboud Universiteit en Rekenkamer Oost-Nederland.
- Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, Jaarboek 2003, Groningen, nov. 2004, pp.
- Does, S., Hilbert, L., Yenga, M., Hartgerink, H., Felten, H. (2024). Ervaren discriminatie en ander ongewenst gedrag onder medewerkers van de gemeente Amsterdam: Een kwantitatief onderzoek. Verwey-Jonker in opdracht van Gemeente Amsterdam.
- Egten, C. van, Hekke, J. van het, Post, L., Jong, T. de, Jansen, A. (2016) Vrouwenstemmen in de raad: Ambities, belemmeringen en succes van vrouwen in de lokale politiek. Amsterdam: Atria.
- EMMA (2020). Arbeidsparticipatie voormalig wethouders. In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en bureaus die voormalig wethouders begeleiden bij het vinden van werk na de ambtsperiode.
- Ester, D., Janssen, C., van der Ende, D., Rollingswier, T. (2023). Provinciale politiek in gevaar. Een onderzoek naar tussentijds vertrek en archivering in de provinciale politiek. Tilburg University in opdracht van Statenlidnu. (Studentenopdracht)
- Evans, E., Reher, S. (2020). Disability and political representation: Analysing the obstacles to elected office in the UK. International Political Science Review, 43(1), pp. 1-16.
- Flinders, M., Weinberg, A., Weinberg, J., Geddes, M., & Kwiatkowski, R. (2020). Governing under pressure? The mental wellbeing of politicians. Parliamentary Affairs, 73(2), 253-273.

- Flos, B. J., de Jager – de Lange, A., Maatkamp, J., Salentij, H. (2017). Nationaal Raadsledenonderzoek 2017. Vijfde trendonderzoek naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van gemeenteraadsleden. Daadkracht. In opdracht van Raadslid.nu.
- Flos, B., de Jager – de Lange, A., Janssen, W., Roordink, R. (2019). Nationaal Raadsledenonderzoek. Zesde trendonderzoek naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van gemeenteraadsleden.
- Flos, B., de Jager – de Lange, A., Luken, W., Roordink, R. (2019). Nationaal Statenleden Onderzoek 2019: vierde trendonderzoek naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van provinciale Statenleden. Daadkracht in samenwerking met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Flos, B., Snijder, E., de Jager-de Lange, A., van den Berg, S., van der Heide, K., van Breemen, M., te Brake, I. (2021). Nationaal Raadsleden Onderzoek 2021. Daadkracht.
- Flos, B.J., de Jager – de Lange, A., Theuns, L. E.J. (2012). Nationaal Raadsledenonderzoek 2012. Trendonderzoek naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van gemeenteraadsleden: tweemeting. Daadkracht.
- Flos, B.J., de Jager, A., van Lamoen, P. (2017). Nationaal Statenledenonderzoek 2017. Derde trendonderzoek naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van Statenleden. Daadkracht.
- Gradus, R., Budding, T., Van Schie, V. (2022). Fragmentatie lokaal partijlandschap stokt. MeJudice.
- Gradus, R., Budding, T., Klarenbeek, S. (2023). Provinciale Statenverkiezingen: Oplopende fragmentatie, maar weinig regionalisatie. MeJudice.
- Heck, P.E.M. van, Jager – de Lange, G. de, Flos, B. J., Snijder, E. (2011). Nationaal Statenledenonderzoek 2010. Trendonderzoek naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van Provinciale Statenleden: nul-meting. Daadkracht.
- Heetman, G. J. J. J. (2022). De Rechtspositie van gekozen en benoemde politieke ambtsdragers Gemeenten/Provincies/Waterschappen. Editie 2022. Den Haag: Sdu. [Boek]
- Heres, L., Naezer, M., Swinkels, M., Bertram, I., van den Bos, K., Sprokholt, B. (2023). Kracht zonder Tegenkracht. Sociale Veiligheid in de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Universiteit Utrecht in opdracht van de Voorzitter en Griffier Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Heringa, A. W. (red), Schinkelshoek, J. (red), Voerman, G. (red). (2022). Om de lokale democratie. Gemeentebesturen onder druk. Deel 20 van de Montesquieu Reeks. Den Haag: Boom juridisch.
- Heyma, A., Kesteren, J. van, Rutten, A. (2023). Arbeidsvoorwaarden publieke sector. Vergelijking arbeidsvoorwaarden tussen overheid, onderwijs en zorg en met andere (private) sectoren. SEO in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

- Hulst, M. van, Kruijven, P., Schaap, L., Ostaaiken, J. van (2016). Griffier in de gemeente geschetst. Het ambt anno 2016. Tilburg University en Radboud Universiteit Nijmegen, in opdracht van de Vereniging van Griffiers.
- Inviar (2023a). Exit-onderzoek Statenleden. Provinciale verkiezingen maart 2023. Inviar in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties en Statenlidnu.
- Inviar (2023b). Start-onderzoek Statenleden. Inviar in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties en Statenlidnu.
- Inviar (2023c). Aantrekkelijkheid van het raadswork. Onderzoeksrapport. In opdracht van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.
- Inviar (2024). Raad en Regionale samenwerking. Gemeenschappelijke regelingen, Regionale adviescommissies (RAC) en de Regionale Energie Strategie (RES). In opdracht van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.
- Inviar en Statenlidnu (2019). Startonderzoek Provinciale Statenleden. Onderzoek onder startende Statenleden na verkiezingen van 20 maart 2019. In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Jager – de Lange, A., de Luken, W., (2020). Politiek verlof: bekend onder raadsleden? Daadkracht.
- Jager – de Lange, G. de. Flos, B.J., Snijder, E.J. (2009). Nationaal Raadsledenonderzoek 2009. Trendonderzoek naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van gemeenteraadsleden: één-meting. Daadkracht.
- Jansen, A., Kleijn, B. (2023). Beloning politieke ambtsdragers. Rapportage van een kwalitatief onderzoek onder burgers. Ferro in opdracht van het Adviescollege Rechtspositie Politieke Ambtsdragers.
- Jansen, G., Denters, B., Zuydam, S. van. (2019). Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2019: Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt. Universiteit Twente en Tilburg University.
- Jansen, G., Denters, B., Zuydam, S. van. (2020). Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2020: Volksvertegenwoordigers en bestuurders in provincies en waterschappen over hun ambt. Universiteit Twente en Tilburg University.
- Jongeneelen, E., Jager – de Lange, A. de, Flos, B.J. (2013). Nationaal Statenledenonderzoek 2013. Tweede trendonderzoek naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van Provinciale Statenleden: éénmeting. Daadkracht.
- Karsten, N., Schaap, L., Hendriks, F., Zuydam, S., Leenknecht, G. (2014). Majesteitelijk en magistratelijk: De Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt. Tilburg University in opdracht van het ministerie van BZK.
- Klein Kranenburg, L., Brookman, S., Miltenburg, C. van, Bouwmeester, J., Weijkamp, E., Jong, B. de (2022). Monitor Integriteit en Veiligheid 2022. I&O Research en Bureau BING in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

- Koeman, N., Weel, B. ter, Vollaard, H., Binnema, H. (2020). De vergoeding voor leden van de Provinciale Staten en algemeen bestuursleden van waterschappen. SEO in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Krook, M. L. (2020). Violence against women in politics. Oxford University Press.
- Kuindersma, W., D. van Doren, R.C.M. Arnouts, D.A. Kamphorst, J.G. Nuesink, E. de Wit-de Vries (2020). Realisatie Natuurnetwerk door provincies; Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOtechnical report 174.
- Mair, P. (2008). Electoral Volatility and the Dutch Party System: A Comparative Perspective'. *Acta Politica* 43 (2008), nr. 3/4, pp. 235-253.
- Matland, R. E., & Studlar, D. T. (2004). Determinants of legislative turnover: a cross-national analysis. *British Journal of Political Science*, 34(1), 87-108.
- Meeren, K. van der, Verviers, B. (2022) Gemeentefonds: blijft gemeentelijk werk betaalbaar? It's Public.
- Mevissen, J., Visee, H., Vaan, K. de (2017). Ambtsdragers, voormalig ambtsdragers en de Dijkstal Wetgeving. Een evaluatie. Regioplan, in opdracht van met ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Miltenburg, C. van, Bruijn, S., Hekkema, M., Klein Kranenburg, L., Bouwmeester, J., Kempenaar, B., Jong, B. de. (2024). Monitor Integriteit en Veiligheid 2024. Deel 1 – Integriteit. Ipsos I&O en Bureau Bing in opdracht het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Miltenburg, C. van, Bruijn, S., Hekkema, M., Klein Kranenburg, L., Bouwmeester, J., Kempenaar, B., Jong, B. de. (2024). Monitor Integriteit en Veiligheid 2024. Deel 2 – Agressie en Intimidatie. Ipsos I&O en Bureau Bing in opdracht het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deel 2 – Agressie en intimidatie.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2006). Staat van het bestuur 2006.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2008). Staat van het bestuur 2008.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2010). Staat van het bestuur 2010.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2012). Staat van het bestuur 2012.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2014). Staat van het bestuur 2014.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2014). Bijzondere ambten, een toegesneden rechtspositie. Integrale visie (rechts)positie politieke ambtsdragers.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2016). Staat van het bestuur 2016.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2018). Staat van het bestuur 2018.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2019). In de beperking toont zich de meester.... Bevindingen van een inventariserend onderzoek naar politici met een structurele functionele beperking.

- Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (2020). Staat van het Bestuur 2020: openbaar bestuur in crisistijd.
- Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties. (2022) Staat van het Bestuur 2022: tussen coronacrisis en verkiezingen.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2022). Overzicht politieke ambtsdragers. Meetdatum: 1-10-2022. Overheid in Nederland.
- Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (2024). Staat van het Bestuur 2024.
- Moore, M. K.; & Hibbing, J. R. (1998). Situational dissatisfaction in Congress: explaining voluntary departures. *The Journal of Politics*; 60(4); 1088-1107.
- Mügge, L., Runderkamp, Z., Kranendonk, M. (eds) (2019). Op weg naar een betere m/v-balans in politiek en bestuur. *Democratie in Actie en UvA* in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Naezer, M., van den Brink, M., Benschop, Y. (2019). Harassment in Dutch academia. Exploring manifestations, facilitating factors, effects and solutions. Radboud Universiteit in opdracht van het Landelijk Netwerk Vrouwelijke Hoogleraren.
- Namin, B. H., Øgaard, T., Røislien, J. (2021). Workplace Incivility and Turnover Intention in Organizations: A Meta-Analytic Review. *International Journal of Environmental Research in Public Health*. 21;19(1):25
- Nederlands Genootschap van Burgemeesters (2025). Resultaten NGB-woonenquête burgemeesters.
- Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (2018). Nieuwe raadsleden. Een vergelijking tussen 2014 en 2018.
- Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (2022) Nieuwe raadsleden. Een onderzoek naar het aantal nieuwe raadsleden in de gemeenteraad.
- Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (2024). Uitkeringsgerechtigden en de Raadsvergoeding.
- Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (2025a). Modernisering vergoedingsstelsel commissieleden. Eindrapportage enquête onder commissieleden.
- Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (2025b). Enquête verlof- en vervangingsregeling.
- Niswaty, R., Tumanan, A., Arhas, S. H., Rifdan, R., & Akib, H. (2022). The Influence of Workload and Work Stress on the Performance of Legislators at the Sorong Regency Regional House of Representatives Office. *1st World Conference on Social and Humanities Research (W-SHARE 2021)* (pp. 109-114). Atlantis Press.
- Noordzij, K. (2023). Revolt of the deplored. Perceived cultural distance and less-educated citizens' political discontent (proefschrift). Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam
- Otjes, S. (2022). Groeiende versplintering? Een 'Urban Myth'. *Montesquieu Instituut. De Hofvijver Jaargang 12, nummer 129*.

- Otjes, S., Brandsma, G. J., Hoetink, C., Bolhuis, W. (2022). Meer ondersteuning voor de Tweede Kamer, maar welke? Een verkenning vanuit de 3 kerntaken. Montesquieu Policy Papers. Montesquieu Instituut.
- Otjes, S. (2024). De grootte van de gemeenteraad in vergelijkend perspectief. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ouwendijk, L., Polders, W., Boogaard, G. (2025). Burgerleden in raadscommissies. Theorie, praktijk en juridisch kader. Universiteit Leiden in opdracht van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.
- Overheid in Nederland (2002). Tussentijds exitonderzoek. In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Overheid in Nederland (2018). Enquête onder gemeentegriffiers, december 2018. In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Overheid in Nederland (2019a) Overzicht en analyse tussentijdse uitstroom decentrale vertegenwoordigers en bestuurders 2019. In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Overheid in Nederland (2019b). Onderzoek naar de ervaringen van gemeentegriffiers met gebruik opleidings- en toerustingsbudget. In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Overheid in Nederland (2019c). Onderzoek naar de ervaringen van provinciale griffiers over gebruik opleidings- en toerustingsbudget. In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Overheid in Nederland (2022). Overzicht tussentijdse uitstroom decentrale vertegenwoordigers en bestuurders 2018-2022. In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Overheid in Nederland. (2016). Raadsleden over het veiligheidsgevoel van inwoners en raadsleden en opvang van vluchtelingen. Raadslid.Nu en Overheid in Nederland.
- Pedersen, L. H., Hjelm, U., & Bhatti, Y. (2018). What does the minister do? On the working conditions of political leaders. *Public Administration*, 96(2), 259-275.
- Peters, K., Castenmiller, P., Boogers, M., van Dam, M., Warmelink, H. (2020). Beginselen versus praktijken. Toetsing van decentralisatieprocessen, met aanbevelingen voor versterking. Decentraal bestuur.nl in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Post, W.E.J., Lange, G. de (2008). Het gemeenteraadslid. Onderzoek naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van gemeenteraadsliden. Daadkracht.
- Puwar, N. (2004). *Space Invaders: Race, Gender and Bodies out of Place*. Oxford: Berg.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2020) Goede ondersteuning, sterke democratie. Over de ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigers.

- Raad voor het Openbaar Bestuur (2025a). Afrekenen met disbalans. Naar goed samenspel in de bestuurlijke en financiële verhoudingen.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2025b). Staat van de rechtsstaat. Position paper.
- Raad voor het Openbaar Bestuur. (2018). Voor de publieke zaak. Over een aanlokkelijk perspectief voor de decentrale volksvertegenwoordiger.
- Remkes, J., C. van Baalen, E.J. de Jonge, J. Kohnstamm, R. Koole, F. Lagerwerf- Vergunst, Meer, T. van der, Quick-Schuijt, N. (2018). Lage drempels, hoge dijken: democratie en rechtsstaat in balans. Staatscommissie parlementair stelsel. Amsterdam: Boom.
- Runderkamp, Z. (2021). Schaken op meerdere borden tegelijk. De selectieve uitval van raadsleden en wethouders beter begrijpen. Universiteit van Amsterdam in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Runderkamp, Z., Jong, J. de, Poel, N. van der (2023) Wie wil er nog de politiek in? Onderzoek naar de invloed van geweld op de politieke aspiraties van vrouwen. Alliantie Politica.
- Runderkamp, Z., Otjes, S. (2025). Wie wil er nog burgemeester worden? Onderzoek naar het dalende aantal sollicitanten voor burgemeestersvacatures. Universiteit van Amsterdam en universiteit leiden in opdracht van het ministerie van BZK.
- Runderkamp, Z., van Reijen, M., en Jankipersadsing, V. (2024). Een onverwacht beeld. Vrouwen als wethouders en hun weg naar het ambt. Meer vrouwen in de Politiek, de Wethoudersvereniging en onafhankelijk onderzoeker Zahra Runderkamp in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Saris, K. en van de Ven, C. (2021). Misogynie als politiek wapen. Utrecht Data School en de Groene Amsterdammer. <https://www.groene.nl/artikel/misogynie-als-politiek-wapen>
- Schilder, A. E., van der Grinten, J.H.A. (2023). Advies afwegingskader bevoegdheden burgemeester. Universiteit Leiden en Vrije Universiteit in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Slooijs, H, Straaten, I. van, Heuvel, A. van den (2014) Een ondergewaardeerd maar mooi ambt: Belevingsonderzoek onder de leden van de Provinciale Staten. Amersfoort: BMC.
- Steijaert, M., Thijs, P., Bruijn, S., Klein Kranenburg, L. (2024). Ga aardappelen schillen of zoiets. Onderzoek naar de omvang, aard en gevolgen van online agressie en geweld tegen vrouwelijke politici in Nederland. Atria, & IPSOS I&O
- Stichting Decentraal Bestuur (2023). Kerngegevens Provinciale Ambtsdragers 2006-2023. Stichting decentraalbestuur.nl.
- SZW (2023). Arbeid en Zorg 2023. Een onderzoek naar cao-bepalingen omtrent het combineren van werken en zorgen. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Tjalma, H. (2006) Afgetredesn raadsleden: Motieven en ervaringen.
- Tjalma-den Oudsten, H., Laagland, M., Brinkman, N. (2006). Verkregen en verdwenen taken van gemeenten, een inventariserend onderzoek 1980-2006. SGB0 in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007). Integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen. Een modelgedragscode.
- Vermeulen, F. (2023). Hoe divers zijn Nederlandse gemeenteraden? Amsterdam: Universiteit van Amsterdam. In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Vissenberg, K. C. P. J. (2025). Navigating Dual Roles: A qualitative study about the experiences of male and female local Dutch politicians with children on combining parenthood with politics. Tilburg university (masterscriptie).
- Vlist, D. van der (2024). Parliament as a steppingstone? Patterns of post-parliamentary careers in The Netherlands between 1967 and 2017. *Acta Politica* (2024) 59:245–262.
- VNG, 2024 Ook voor raadsleden maakt regionalisering het werk complexer, hoewel een minderheid zelf aan regionale overleggen deelneemt
- Voerman, G. (2012). Over de toekomst van de politieke partij. Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen.
- Voerman, G., Boogers, M. & Otjes, S. (2020). Meervoudige kandidaturen? Een analyse van de kandidaatstelling voor de verkiezingen van de Provinciale Staten en waterschappen, 20 maart 2019. Universiteit Twente en Rijksuniversiteit Groningen.
- Vollaard, H. (red) (2024). Aansprekend en uitdagend. Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt in de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2024.
- Vollaard, H., Binnema, H., Blok, L. de, Kolk, H. van der, Mickler, T. & Otjes, S. (2023). Burgers en boeren in beweging. Het kiezersonderzoek in provincies en waterschappen van 2023. Universiteit Utrecht, Universiteit Twente & Universiteit Leiden.
- Vollaard, H., Blok, L., Noordegraaf, M., Binnema, H., Voogd, S. de, Bakker, L. (2025). Opleiding en ontwikkeling van ambtsdragers in gemeenten en provincies. Evaluatie en vooruitblik subsidieregelingen in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Universiteit Utrecht en Berenschot in opdracht van BZK.
- Vollaard, H., Jansen, G., Binnema, H., Blok, L. de, Boogers, M., Dekker, P., & Ridder, J. de. (2022) Democratie in de gemeente. Lokaal Kiezersonderzoek 2022. Universiteit Utrecht, Universiteit van Amsterdam, Necker/Universiteit Twente, Tilburg University & Sociaal en Cultureel planbureau.
- Vollaard, H., Peters, K., Boogers, M., Boogaard, G., & Denters, B. (2024). Het Nederlandse burgemeestersambt langs de meetlat van de democratische rechtsstaat. *Bestuurswetenschappen*, 78(3), pagina 25.
- Vollaard, H., Swinkels, M., Feiters, L., Binnema, H., de Blok, L. (2023b). Van ad hoc naar vanzelfsprekend. Hoe Nederlandse gemeenten en provincies inspelen op Europese integratie. Universiteit Utrecht in opdracht van het Huis van de Nederlandse Provincies en de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten.

- Voogd, R., Jacobs, K., Lubbers, M., & Spierings, N. (2024). De verkiezingen van 2023. Van Onderstroom naar Doorbraak: Onvrede en Migratie. SKON: www.dpes.nl. Nationaal Kiezersonderzoek.
- Waltz, M., Schippers, A. (2018). Comparative research report. Participation of people with disabilities in politics in neighbouring European countries. Disability studies in Nederland in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Weinberg, A. (2015). A longitudinal study of the impact of changes in the job and the expenses scandal on UK national politicians' experiences of work, stress and the home-work interface. *Parliamentary Affairs*; 68 (2): 248–271.
- Werkgroep versterking functies Tweede Kamer (2021). Versterking functies Tweede Kamer. Meer dan de som der delen.
- Werkgroep versterking functies Tweede Kamer (2023). Eindmonitor. Rapport Versterking functies Tweede Kamer. Meer dan de som der delen.
- Wethoudersvereniging (2023). Deeltijdwethouder: De eindbalans. Dataonderzoek op basis van eigen data.
- Wijnen, P. van & Hulsen, M. (2015). Het aanzien van het politieke ambt. Een belevingsonderzoek onder decentrale volksvertegenwoordigers (deel 1). Overheid in Nederland en Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties.
- Wijnen, P. van & Hulsen, M. (2015). Het aanzien van het politieke ambt. Weergave van tabellen, vragenlijst, steekproef en gespreksverslagen (deel 2). Overheid in Nederland en Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties.
- Winter, H., Woestenburg, N., Struiksmā, N., Akerboom, C., Boxum, C., & Smits, J. (2017). Criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur. Rijksuniversiteit Groningen, Pro Facto.
- Zuydam, S. van, Boogers, M., Stortenbeker, I., Kruitwagen, I., Woudstra, N., Otjes, S., en Boogaard, G. (2025). Meer volksvertegenwoordigers: een versterking van de volksvertegenwoordiging? Onderzoek naar de uitbreiding van het aantal raads- en Statenleden. Necker in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Bijlage 2: Fiches

Het adviescollege vergelijkt in 15 fiches de arbeidsvoorwaarden van ambtsdragers met de ontwikkelingen in cao's van werknemers, en bespreekt aanleidingen tot verandering.

Algemene toelichting op het bijzondere karakter van de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers

1.1. De vaststelling van arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers Anders dan wat voor veel werknemers gebruikelijk is, zijn de arbeidsvoorwaarden voor politieke ambtsdragers niet de uitkomst van wat van toepassing is op grond van het geldende arbeidsrecht en de bereikte resultaten van onderhandelingen met vakorganisaties over een cao. De arbeidsvoorwaarden voor politieke ambtsdragers zijn vastgelegd in separate wet- en regelgeving en circulaires. Over de bijstelling daarvan wordt niet onderhandeld met vakbonden. Wel worden beroepsverenigingen van politieke ambtsdragers en de bekende koepels (VNG, IPO, UvW) geconsulteerd over veranderingen in de rechtspositie.

Ambtsdragers zijn geen werknemers. Hoewel hun rechtspositie daar inhoudelijk het meeste bij aansluit en daarvoor ook goede redenen zijn ³³⁵, is eerder door het college betoogd ³³⁶ dat de rechtspositie niet te zeer zou moeten overhellen naar die van de werknemer. Het eigenstandige karakter van het ambt en van de ambtsdrager maken een voortdurende reflectie op de passendheid van de rechtspositie van de werknemer van belang. Per bestuurslaag en per groep ambtsdragers zijn er bovendien inhoudelijke verschillen. Bijvoorbeeld doordat sommige politieke ambtsdragers worden gekozen (volksvertegenwoordigers) en andere benoemd (dagelijks bestuurders, voorzitters).

1.2. Terminologie en afbakening Het college onderscheidt de arbeidsvoorwaarden naar de bestuurslagen (centraal, decentraal), naar de inhoud (primair, secundair en overige) en naar groepen politieke ambtsdragers (volksvertegenwoordigers, voorzitters en dagelijks bestuurders). De *primaire arbeidsvoorwaarden* hebben in het algemeen betrekking op zaken zoals de bezoldiging of de vergoedingen (het loon), de arbeidsduur (die voor politieke ambtsdragers niet genormeerd is) en het vakantiegeld (deel van de bezoldiging). De *secundaire arbeidsvoorwaarden* betreffen doorgaans aanvullende aanspraken, die op tal van zaken betrekking kunnen hebben – zoals bijvoorbeeld de zogenoemde 'dertiende' maand, de pensioenregeling (die voor benoemde politieke ambtsdragers en Tweede Kamerleden bij wet is geregeld), de voorzieningen bij ontslag (idem), de vergoedingen voor de reis-, verplaatsings- en verblijfskosten, opleidingsmogelijkheden en -vergoedingen, de bijkomende beloning (zoals bepaalde toelagen), een (dienst-)auto, tegemoetkomingen voor ziektekosten en arbeidsongeschiktheid, een ambtswoning en de representatie- en onkostenvergoedingen. Deze secundaire arbeidsvoorwaarden hebben vaak een financieel karakter, maar ook de arbeidsvoorwaarden waarvan de waarde niet direct in geld is uit te drukken, kunnen hieronder

³³⁵ Dat de rechtspositie van politieke ambtsdragers zoveel als mogelijk in overeenstemming is of wordt gebracht met wat voor werknemers geldt, is een formeel uitgangspunt voor beleid, dat sinds 2015 ook vast ligt in een beleidsvisie (de 'Integrale visie over de (rechts) positie van politieke ambtsdragers:

<https://www.politiekeambtsdragers.nl/binaries/politieke-ambtsdragers/documenten/rapporten/2015/6/4/rapport-bijzondere-ambten-een-toegesneden-rechtspositie/rapport-bijzondere-ambten-een-toegesneden-rechtspositie.pdf>

³³⁶ Zie bijvoorbeeld het advies van het Arpa over de verlof- en vervangingsregeling voor volksvertegenwoordigers en dagelijks bestuurders: <https://adviescollege-rpa.nl/wp-content/uploads/2023/03/Advies-verlof-en-vervangingsregelingen.pdf>

vallen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de mogelijkheden om zorgverlof op te nemen en vervanging te regelen. De 'overige' arbeidsvoorwaarden behelzen vaak voorzieningen die aan politieke ambtsdragers ten laste van het bestuursorgaan in natura worden verstrekt, zoals het digitale gereedschap, maar ook cursussen, deelname aan congressen e.d. (bedrijfsvoeringskosten).

1.3. Argumenten voor bijstelling in de arbeidsvoorwaarden De uitkomsten uit het verkennend (literatuur-) onderzoek hebben geleid tot signalen dat bepaalde richtingen voor veranderingen in de arbeidsvoorwaarden wenselijk zijn. Bijvoorbeeld om politieke ambtsdragers met ervaring (beter) te kunnen behouden voor het openbaar bestuur. Of om nieuwe ambtsdragers die beschikken over de juiste kwaliteiten (beter) te kunnen werven. Op basis hiervan is de focus gericht op welke concrete inhoudelijke veranderingen wenselijk zijn. Daartoe zijn onderstaande thema's beoordeeld op belangrijke inhoudelijke thema's in een aantal grote cao's voor werknemers. In de fiches hierna is per thema beoordeeld of en zo ja hoe deze ontwikkelingen gevolgen zouden kunnen of moeten hebben voor politieke ambtsdragers. Als uit de aard van de politieke functie geen toegesneden rechtspositie noodzakelijk is, heeft het immers de voorkeur de aanspraken te regelen op de voet van de regelingen voor werknemers.³³⁷ Dit maakt de overstap naar of van een politieke functie eenvoudiger, wat van belang is in verband met de voor de publieke taak noodzakelijke kwaliteit. De inhoudelijke thema's zijn:

Inhoudsopgave fiches

1. Vaste beloning/ bezoldiging/ vergoeding en het vastleggen van de onderlinge beloningsverhoudingen, mede op grond van taakverschuivingen en wijzigingen in de bestuurlijke context, de taakbelasting en –zwaarte en de arbeidsomstandigheden.
2. De methode voor indexatie van financiële arbeidsvoorwaarden.
3. Bijzondere beloning/ beloningsdifferentiatie en flexibiliteit in het aantrekken van geschikte kandidaten, beloning van burger- of commissieleden voor gemeenteraden en Provinciale Staten.
4. Arbeidsvoorwaardekeuzesysteem (de mogelijkheid om een deel van het brutosalaris ('de bron?') uit te ruilen voor een onbelaste vergoeding of verstrekking ('het doel?').
5. De gevolgen van wijziging in arbeidsduur, bovenwettelijk verlof en werktijden (de werk/ privé balans, en bepaalde deeltijdvarianten), Bijzondere soorten van (zorg)verlof en (tijdelijke) vervanging.
6. Reis- en verplaatsingskosten (omvat woon-werk vergoedingen, dienstreisvergoedingen, het woonplaatsvereiste voor politieke ambtsdragers, verplaatsingskosten en verhuisvergoedingen) en ambtswoningen.
7. Onkostenvergoedingen.
8. Het gebruik van dienstauto's.
9. Thuiswerkvergoeding (tijd- en plaatsonafhankelijk werken).
10. Beëindiging door ontslag, transitievergoeding en bovenwettelijke voorzieningen (WW, WIA, Appa).
11. Ouderdoms- en nabestaandenpensioen, aanvullingen bij ziekte/ arbeidsongeschiktheid en pre-pensionering/ RVU.

³³⁷ Zoals bekend geldt dit uitgangspunt al sinds de uit 2015 stammende en door de Tweede Kamer onderschreven *Integrale visie op de rechtspositie van politieke ambtsdragers*

12. Persoonlijke ontwikkeling, studiemogelijkheden, inzet opleidingsbudget en duurzame inzetbaarheid.
13. Integriteit en nevenwerkzaamheden
14. Samenloop van het zijn van uitkeringsgerechtigde en (decentrale) volksvertegenwoordiger, inzetbaarheid van arbeidsbeperkten.
15. Overgangsrecht, inwerkingtreding van bijstellingen in arbeidsvoorwaarden.

Deze thema's zijn hierna uitgewerkt in afzonderlijke fiches, informatiebladen over deze kernonderwerpen, die na een korte analyse van de huidige situatie zo concreet mogelijke aanbevelingen bevatten voor (richtingen voor) veranderingen. Per fiche wordt aangegeven wat de voorgestelde veranderingen behelzen, voor welke ambtsdragers deze zouden moeten gelden en wat eventuele handelingsopties zijn waaruit nog een keuze kan worden gemaakt.

Fiche 1. Vaste bezoldiging/ vergoeding en de onderlinge beloningsverhoudingen, gevolgen van taakverschuivingen en wijzigingen in de bestuurlijke context, de taakbelasting en –zwaarte en de arbeidsomstandigheden

Relatie met criterium ³³⁸ :	1, 3, 6, 7, 8
Indicatie voor verandering:	ja
Betreft groep(en) ambtsdragers:	Alle politieke ambtsdragers

Samenvatting

Na een analyse van de loonontwikkeling van politieke ambtsdragers in vergelijking met de loonontwikkeling in het private en publieke domein en een korte beschouwing van de voorstellen die de commissie Dijkstal in de jaren nul ontwikkelde, komt het adviescollege met een aanbeveling waarin de onderlinge salarisverhoudingen van politieke ambtsdragers aan elkaar gekoppeld worden, met vaste percentages van het hoogste salaris (de minister). Als basis daarvoor dienen de bestaande, historische verhoudingen sinds 1970, die herkenbaar en geaccepteerd zijn.³³⁸ Er ontstaat zo één nieuwe salaristabel (beloningsgebouw) voor alle politieke ambtsdragers. Deze tabel biedt een overzichtelijk en transparant kader, dat behulpzaam is aan het principe dat de beloningsverhoudingen uitlegbaar en redelijk zijn en bovendien op een transparante manier steeds opnieuw geijkt moeten kunnen worden aan de maatschappelijke en bestuurlijke context. Voor die (her-) ijking doet het college een voorstel, dat betrekking heeft op de relatieve ontwikkeling van de taakzwaarte binnen de groep decentrale politieke ambtsdragers

Beloning en beloningsverhoudingen politieke ambtsdragers

Het college heeft de ontwikkeling van (het denken over) de beloning van politieke ambtsdragers gedurende de afgelopen twintig jaren in beeld gebracht. Dit fiche bestaat uit drie delen. Het eerste deel vat twee belangrijke adviezen van de commissie Dijkstal uit de jaren nul over dit onderwerp kort samen, gericht op de betekenis die deze oude adviezen³³⁹ naar het oordeel van het college nu nog hebben. Het tweede deel brengt de feitelijke en gemiddelde (loon-) ontwikkeling van politieke ambtsdragers gedurende de afgelopen decennia in kaart en vergelijkt deze ontwikkeling met die van de loonontwikkeling bij de overheid.

In deel drie is een (fictieve) doorrekening gemaakt van het effect van (een deel van) de voorstellen van de Commissie Dijkstal, indien deze voorstellen zouden zijn doorgevoerd, waarbij is gekeken naar de mogelijkheid een samenhangend loongebouw voor politieke ambtsdragers tot stand te brengen, waarin de bezoldigings- en vergoedingsbedragen en onderlinge verhoudingen door middel van een percentage gerelateerd worden aan het ministersalaris, dat dan als hoogste salaris (gesteld op 100) in het beloningsgebouw wordt vastgezet.

Deel 1 De betekenis van de toenmalige adviezen van de commissie Dijkstal voor nu

De voorganger van het huidige college, de commissie rechtspositie politieke ambtsdragers (hierna de commissie Dijkstal) heeft eerder stilgestaan bij het onderwerp 'passendheid' van de

³³⁸ De nummers verwijzen naar de acht criteria zoals opgesomd in Hoofdstuk 1 van de startnotitie onder punt 1.1.

³³⁹ Het gaat om adviezen uit 2004/ 2005 (zie onder "Deel 1")

beloningen voor politieke ambtsdragers. De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in 2005 de commissie Dijkstal de volgende adviesvraag voorgelegd:

- Hoe dient de beloningsstructuur voor politieke ambtsdragers in relatie tot het normsalaris van de minister te worden vormgegeven?
- Wat is daarbij een geëigend salarisniveau voor de verschillende groepen politieke ambtsdragers?
- Wat is in de toekomst een passende indexeringswijze voor salarissen van politieke ambtsdragers?

Het advies *Beloningsverhoudingen politieke ambtsdragers* uit november 2005 was het vervolg op het eerdere advies van deze commissie van april 2004 *Over dienen en verdienen*. Dit eerste advies had voornamelijk betrekking op de beloning van ministers en de verhouding van deze beloning tot de ambtelijke topstructuur. In het tweede advies heeft de commissie Dijkstal gesteld dat voor de inrichting van de beloningsstructuur van het openbaar bestuur als geheel zou moeten gelden dat:

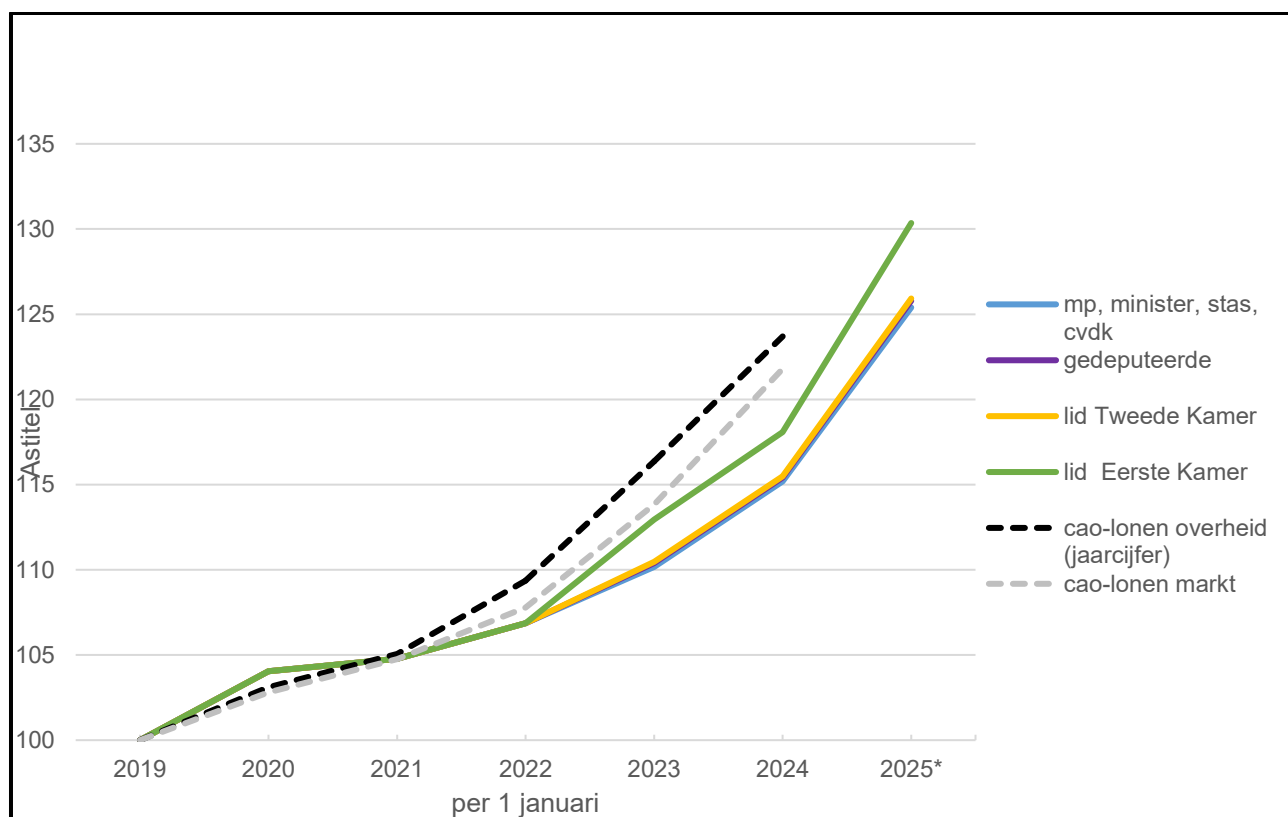
- Het ministerssalaris daarbinnen het hoogste salaris moet zijn.
- Hiertoe eerst het ministerssalaris zou moeten worden verhoogd met 30%, vanwege opgelopen achterstanden ten opzichte van de ambtelijke topsalarissen, en bij voorkeur met nog eens 20% vanwege ontwikkelingen op de private arbeidsmarkt voor topsalarissen;
- De koppeling van het ministerssalaris aan het salaris van de overige categorieën politieke ambtsdragers geen vanzelfsprekendheid is. De voorgestelde verhoging van het ministerssalaris met 30 (resp. 50%) zou volgens de commissie Dijkstal dan ook niet automatisch (en zeker niet volledig) door moeten werken naar deze groepen.

Deel 2 Ontwikkeling beloning politieke ambtsdragers

In figuur 1 is de ontwikkeling van de beloning van een aantal politieke ambtsdragers vanaf 2006 weergegeven. Niet alle ambten zijn hierin weergegeven, omdat de data daarvoor niet alle beschikbaar waren. Via het referentiemodel is de beloning van politieke ambtsdragers gekoppeld aan de contractloonontwikkeling in de markt. Hierdoor is er een koppeling aan de trend in de loonontwikkeling in de marktsector. De beloning van de politieke ambtsdragers heeft zich minder sterk ontwikkeld dan die van de cao-lonen bij de overheid als geheel.³⁴⁰ De belangrijkste oorzaak hiervan is dat in de periode 2010-2014 de salarissen in de cao Rijk (zoals ook in de andere kabinets- en in de onderwijssectoren) vanwege de 'nullijn' niet zijn verhoogd en veel, maar niet alle, beloningen van politieke ambtsdragers nu juist op basis van de in deze cao overeengekomen salarisstijgingen worden verhoogd (alleen de vergoeding voor de werkzaamheden van staten-, raads- en algemeen bestuursleden is gekoppeld aan het indexcijfer cao-lonen overheid inclusief bijzondere beloningen).

Figuur 1: ontwikkeling beloning aantal politieke ambtsdragers (op jaarbasis, 2019 = 100)

³⁴⁰ De ontwikkeling van het indexcijfer cao- lonen overheid inclusief bijzondere beloningen (de 'cao-lonen overheid') omvat de ontwikkeling van de salarissen op basis van cao-afspraken in alle publiekrechtelijke organisaties, academische ziekenhuizen, onderwijs, politie en zelfstandige bestuursorganen.



* per 1 januari 2025

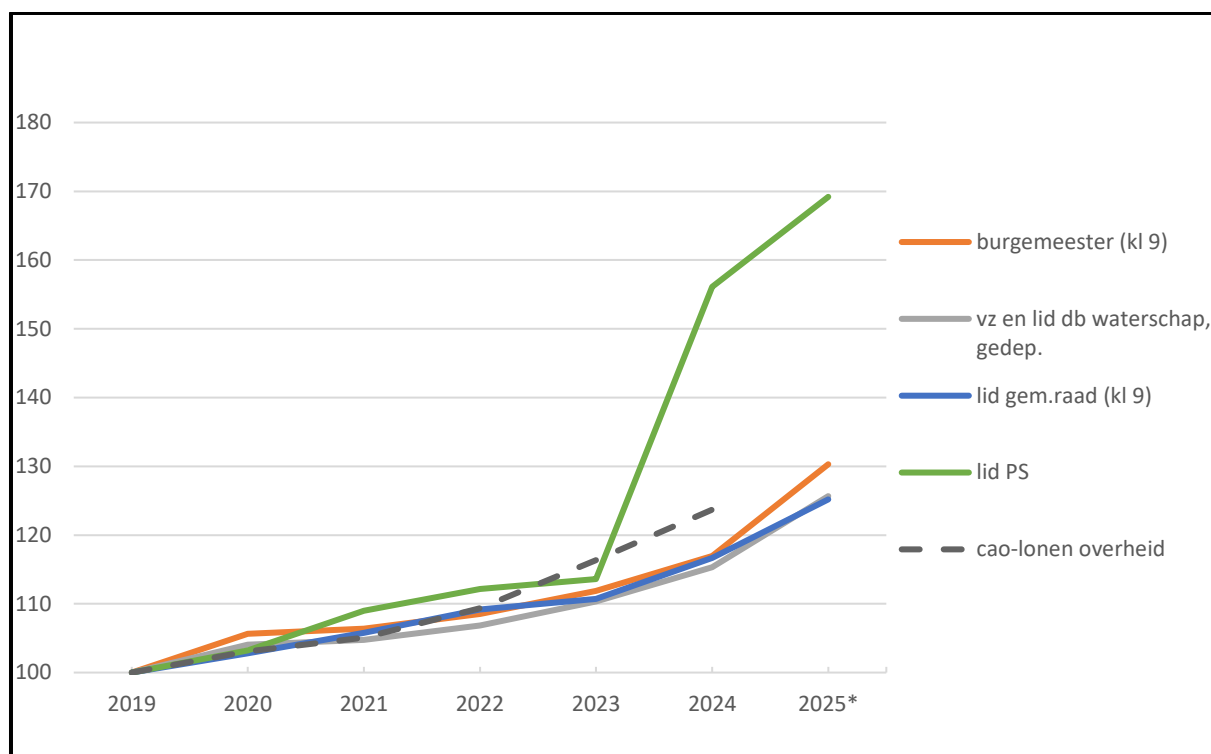
Voor politieke ambtsdragers en volksvertegenwoordigers bij de decentrale overheden is vanwege de beschikbare gegevens gekeken naar een kortere periode (zie figuur 2).

Met uitzondering van de beloning voor leden van Provinciale Staten loopt de beloning van deze groep voor de periode 2009-2023 achter bij de ontwikkeling van de cao-lonen bij de overheid. Ook hier liggen de verschillende wijzen van indexeren aan ten grondslag.

De afwijkende ontwikkeling van de beloning van de leden van Provinciale Staten (de groene lijn in de grafiek) is het gevolg van aanpassingen naar aanleiding van het advies van het adviescollege daarover.³⁴¹

Figuur 2: ontwikkeling beloning van diverse groepen politieke ambtsdragers (op jaarbasis, 2019 = 100)

³⁴¹ <https://adviescollege-rpa.nl/wp-content/uploads/2022/06/ARPA-24-juni-2022-advies-over-vergoedingen-van-statenleden-en-leden-van-algemene-besturen-waterschappen.pdf>
Het adviescollege adviseerde lagere bijstellingen dan het kabinet uiteindelijk heeft vastgesteld.



* per 1 januari 2025

Beloningsverhoudingen

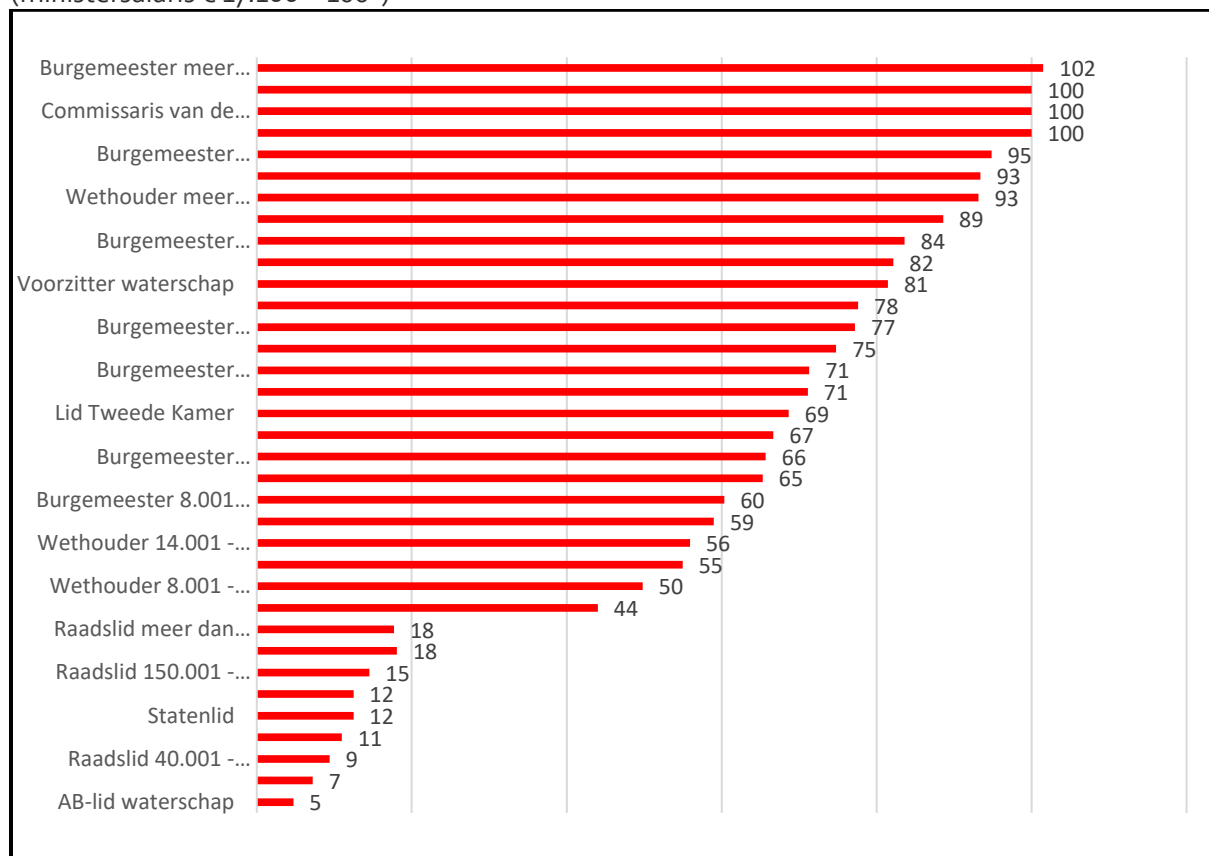
In figuur 3 hieronder zijn de onderlinge verhoudingen van de beloningen van politieke ambtsdragers stand 1 januari 2025 weergegeven.

Opvallend aan het overzicht is dat de burgemeester van een grote stad (meer dan 375.000 inwoners) feitelijk op dit moment de politieke ambtsdrager met de hoogste beloning is. De oorzaak hiervan is de wettelijk vast gelegde eindejaarsuitkering van 9,8% ³⁴², die hoger is dan de 'normale' eindejaarsuitkering van 8,3%, die van toepassing is op (sommige) andere politieke ambtsdragers (t.w. dagelijks bestuurders en Tweede Kamerleden).

Figuur 3: beloningsverhoudingen en bedragen* politieke ambtsdragers 1 januari 2025

³⁴² Zie: Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers art 3.2.1

(ministersalaris € 17.166 = 100)



*Op basis van: bruto jaarsalaris (inclusief eindejaarsuitkering en vakantiegeld) /12. M.u.v. gemeenteraadsleden, leden Provinciale Staten, AB-leden waterschappen en leden Eerste Kamer, zij ontvangen geen vakantiegeld.

Deel 3 Doorvertaling adviezen Commissie Dijkstal over beloningen politieke ambtsdragers

Om een beeld te krijgen van de effecten van de adviezen van de commissie Dijkstal voor de onderlinge beloningsverhoudingen is een doorrekening gemaakt voor de situatie waarin deze destijds geadviseerde onderlinge verhoudingen daadwerkelijk zouden zijn toegepast. Bij deze doorrekening is eveneens de door de commissie Dijkstal voorgestelde verhoging van het minstersalaris met 30% meegenomen. De resultaten zijn weergegeven in figuur 4 hierna. In dit onderdeel zijn de twee aanbevelingen van de commissie Dijkstal destijds, die beide dus nooit zijn overgenomen, vertaald naar de fictieve situatie per 1 januari 2025. Het betreft:

- De aanbeveling om de beloning van de minister met 30% te verhogen (zie kader voor de argumentatie);

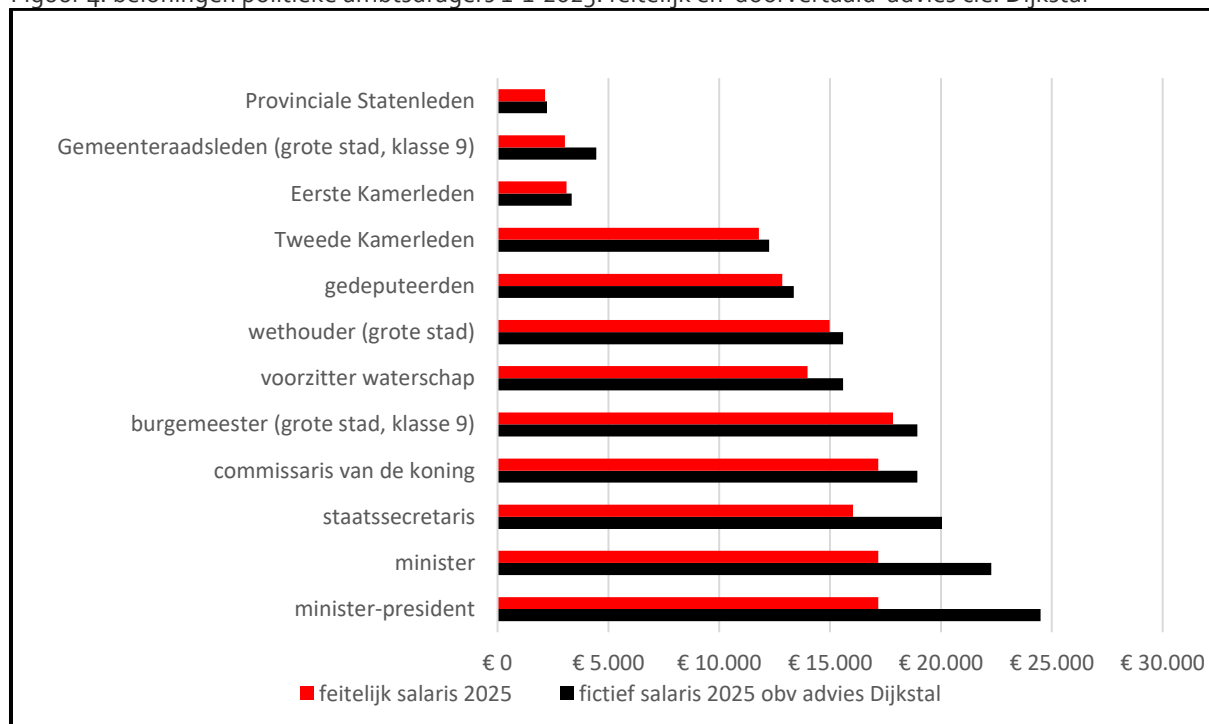
- De aanbeveling om te komen tot andere beloningsverhoudingen tussen politieke ambtsdragers (zie tabel 1), waarbij het (verhoogde) ministersalaris het uitgangspunt vormt.

Verhoging bezoldiging bewindspersonen met 30%

De commissie Dijkstal signaleerde in 2007 al dat functionarissen in de politieke top als gevolg van het ontbreken van een vastgestelde algemene arbeidsduur (in de sector rijksambtenaren bedraagt deze thans 36 uur per week) niet hebben kunnen profiteren van enkele arbeidsvoorwaardelijke verbeteringen. Een deel van deze verbeteringen ontstond door de introductie van een individuele keuzemogelijkheid voor rijksambtenaren in de vorm van een werktijdverruiming van 36 naar 40 uur per week en daarenboven een aantal schalenherstructureringen voor de ambtelijke top. In totaal gaat het om een samengestelde arbeidsvoorwaardelijke verbetering van 13,4% die niet heeft doorgewerkt naar de inkomensontwikkeling van de politieke ambtsdragers. Daarnaast ontvangen topambtenaren (niveau 19) toeslagen sinds 2002 van 15,5% gemiddeld. Dat leidt door de optelsom van de waarde van deze maatregelen voor bewindspersonen tot een salarisachterstand van $13,4 + 15,5 = 28,9\%$ (destijds werd deze afgerond naar 30% achterstand ten opzichte van de ambtelijke topsalarissen).

Een (fictieve) doorvertaling van de twee aanbevelingen van de commissie Dijkstal naar 1 januari 2025, laat zien (figuur 4) dat de nominale beloning van *alle* politieke ambtsdragers zou zijn gestegen. Het grootste effect is er uiteraard voor de bewindspersonen. De onderlinge verhoudingen wijzigen significant ten opzichte van de feitelijke situatie van nu (in 2025).

Figuur 4: beloningen politieke ambtsdragers 1-1-2025: feitelijk en 'doorvertaald' advies cie. Dijkstal



In het overzicht in **tabel 1** hierna, zijn de (fictieve) beloningsverhoudingen van de politieke ambtsdragers opgenomen zoals die zijn weergegeven in het toenmalige advies van de commissie Dijkstal:

Tabel 1: Beloningsverhoudingen politieke ambtsdragers conform adviescommissie Dijkstal ('fictief': dus nadat ministersalaris met 30% is verhoogd)

	Verhouding feitelijk 1-1-2025 ten opzichte van beloning minister	Verhouding ten opzichte van beloning minister advies Dijkstal (fictief)
minister-president	100%	110%
minister	100%	100%
staatssecretaris	93%	90%
commissaris van de koning	100%	85%
burgermeester grote stad	102%	85%
voorzitter waterschap	81%	70%
wethouder grote stad	93 %	70%
gedeputeerde	75 %	60%
lid Tweede Kamer	69%	55%
lid Eerste Kamer	18%	15%
lid gemeenteraad grote stad	18%	20%
lid Provinciale Staten	12%	10%

Fiche 2. De methode voor indexatie van financiële arbeidsvoorwaarden

Relatie met criterium:	5, 6, 8
Indicatie voor verandering:	ja
Betreft groep(en) ambtsdragers:	alle

Samenvatting

Politieke ambtsdragers volgen via het referentiemodel en door middel van de indexatieregels de contractloonontwikkeling in de markt. Dit referentiemodel bepaalt de maximaal beschikbare loonruimte voor overheidswerknemers in de kabinets- en onderwijssectoren op basis van de gemiddelde contractloonontwikkeling, sociale lastenontwikkeling en pensioenlasten van de marktsector. De bezoldiging van politieke ambtsdragers is gekoppeld aan de salarisontwikkeling van overheidswerknemers in de sector Rijk; dit geldt ook voor de salarisontwikkeling van de decentrale politieke ambtsdragers. Indirect wordt hiermee voor alle politieke ambtsdragers het referentiemodel voor de salarisontwikkeling van overheidswerknemers gevolgd. Hierdoor is er een koppeling aan de trend in de loonontwikkeling in de marktsector (maar, zie noot 10). Alleen de vergoeding voor de werkzaamheden van staten-, raads- en algemeen bestuursleden is afwijkend gekoppeld aan het indexcijfer cao-lonen overheid inclusief bijzondere beloningen. De indexatie van de (prijsgevoelige) onkostenvergoedingen zijn gekoppeld aan het door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) vastgestelde consumentenprijsindexcijfer (CPI).

Het adviescollege adviseert de bezoldigings- en vergoedingsbedragen van alle politieke ambtsdragers voortaan te koppelen aan het indexcijfer cao-lonen overheid inclusief bijzondere beloningen zoals door het CBS vastgesteld. De indexatie van de bedragen voor de onkostenvergoedingen en ambtstoelagen blijven gekoppeld aan het CPI.

De wijze van indexeren. Politieke ambtsdragers volgen via het referentiemodel de contractloonontwikkeling in de markt. Het referentiemodel bepaalt de loonruimte voor overheidswerknemers (in de kabinetssectoren en de sectoren Onderwijs) op basis van de gemiddelde contractloonontwikkeling, sociale lastenontwikkeling en pensioenlasten van de marktsector. Hiermee is zeker gesteld ³⁴³ dat de lonen van ambtenaren, onderwijspersoneel en politieke ambtsdragers de "trend" volgen in de marktsector. Ten aanzien van een aantal bezoldigings- en vergoedingsbedragen in diverse wetten en besluiten is bepaald dat deze aangepast moeten worden zodra voor de rijksambtenaren in de voor hun geldende cao een wijziging van het loon is overeengekomen. Als gevolg daarvan worden dan de bezoldigingsbedragen per gelijke datum en conform die wijziging aangepast van:

- de Ministers,
- de Staatssecretarissen,

³⁴³ Tenzij het kabinet besluit tot een beleidsmatige korting, zoals een besluit tot het vaststellen van een zogenoemde 'nullijn'; indien de beheersing van overheidsuitgaven daartoe noodzaakt, wordt in dat geval de uitkomst van het referentiemodel beleidsmatig verlaagd en blijft de bezoldiging van politieke ambtsdragers achter ten opzichte van werknemers in de markt. Daardoor ontwikkelt de bezoldiging van politieke ambtsdragers zich structureel langzamer dan de contractloonontwikkeling in de marktsector, maar doorgaans wordt dat (tijdelijke) effect later via een inhaalslag weer teniet gedaan.

- de Vicepresident van de Raad van State,
- de President van de Algemene Rekenkamer,
- de Nationale ombudsman,
- de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State,
- de overige leden van de Raad van State,
- de Staatsraden,
- de overige leden in gewone dienst van de Algemene Rekenkamer,
- de substituut-ombudsmannen,
- de commissarissen van de Koning,
- de gedeputeerden,
- de burgemeesters,
- de wethouders,
- de voorzitters en de dagelijks bestuursleden van de waterschappen,
- de Rijksvertegenwoordiger voor de BES-eilanden,
- de schadeloosstelling voor de leden van de Tweede Kamer en de vergoedingen voor de werkzaamheden voor de leden van de Eerste kamer.

De indexering van de *primaire vergoedingen* voor de werkzaamheden van decentrale volksvertegenwoordigers (gemeenteraden, leden algemene besturen en Statenleden) vindt op grond van het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers (hierna: Rechtspositiebesluit-dpa) echter op een andere wijze plaats, namelijk aan de hand van het indexcijfer cao-lonen overheid. Dit is dus een breder begrip dan enkel de sector rijksambtenaren en daardoor dus ook een daarvan afwijkend percentage. Voor de indexering wordt tevens rekening gehouden met de bijzondere beloningen (omgerekend per maand)³⁴⁴, geldend voor de maand september van het tweede voorafgaande kalenderjaar. Voor de indexering van de bedragen van de *onkostenvergoedingen* voor decentrale politieke ambtsdragers wordt op grond van het Rechtspositiebesluit-dpa gebruik gemaakt van het door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) vastgestelde consumentenprijsindexcijfer (CPI), geldend voor de maand september van het tweede voorafgaande kalenderjaar. Hetzelfde geldt voor de indexering van de onkostenvergoeding voor de Rijksvertegenwoordiger BES op grond van het Rechtspositiebesluit Rijksvertegenwoordiger BES. Voor de vergoedingen die jaarlijks worden herzien aan de hand van de CPI, geldt dat door deze berekeningswijze dus steeds wordt uitgegaan van indexcijfers die definitief zijn. Voor de aanpassing van de bedragen per 1 januari 2025 bijvoorbeeld, is gekeken naar de indexcijfers van september 2023 in vergelijking met de indexcijfers van september 2022. Voor de indexering op grond van het CPI met ingang van 1 januari 2025 betekent dit dan het volgende. De consumentenprijsindex voor september 2023 is vastgesteld op 127,16. Voor september 2022 is het indexcijfer vastgesteld op 126,89. Procentueel is dat een verhoging van 0,2 %. Dit betekent dat deze bedragen met ingang van 1 januari 2025 zijn verhoogd met 0,2 %.

Het gaat om de volgende bedragen:

- Ambtstoelage burgemeester;
- Onkostenvergoeding wethouder;
- Ambtstoelage waarnemende wethouder;

³⁴⁴ Dit betreft extra inkomsten (eenmalige bruto uitkeringen) die de werknemer ontvangt naast het reguliere loon, zoals een bonus/ gratificatie, de vakantie- en eindejaarsuitkering, overwerkvergoedingen

- Onkostenvergoeding raadsleden
- Ambtstoelage en Vergoeding overige ambtskosten commissaris van de Koning
- Onkostenvergoeding gedeputeerden
- Ambtstoelage waarnemend gedeputeerden
- Onkostenvergoeding statenleden
- Ambtstoelage voorzitter waterschap
- Onkostenvergoeding leden dagelijks bestuur waterschap
- Ambtstoelage waarnemend dagelijks bestuurder waterschap
- Onkostenvergoeding leden algemeen bestuur waterschap

Advies. Het adviescollege adviseert ter vereenvoudiging van dit stelsel en om reden van een zoveel mogelijk gelijke behandeling van alle politieke ambtsdragers, de indexatie van alle brutolooncomponenten (dus de bezoldiging, de vergoedingen voor decentrale volksvertegenwoordigers en de leden van de Eerste Kamer en de schadeloosstelling voor de leden van de Tweede Kamer) op een uniforme wijze te indexeren en deze te koppelen aan het indexcijfer cao-lonen overheid inclusief bijzondere beloningen zoals door het CBS vastgesteld. De meer prijsgevoelige onkostenvergoedingen resp. ambtstoelagen kunnen de huidige indexatie aan de hand van de bekende consumentenprijsindex behouden.

Fiche 3. Regels over bijzondere beloningen/ beloningsdifferentiatie en flexibiliteit in het aantrekken van geschikte kandidaten. Beloning van burger- of commissieleden voor gemeenteraden en Provinciale Staten

Relatie met criterium:	1, 3, 5, 6
Indicatie voor verandering:	
Betreft groep(en) ambtsdragers:	alle

Samenvatting

De in cao's gebruikelijke regelingen voor beloningsdifferentiatie op grond van individuele verschillen in functioneren en in arbeidsmarktpositie zijn voor politieke ambtsdragers niet mogelijk en evenmin wenselijk. Dit gegeven stelt wel hoge(re) eisen aan de basis-bezoldiging en –vergoeding, die dus in voldoende mate zelfstandig wervende kracht dient te hebben. Het college adviseert te komen tot substantiële aanpassingen in de vergoedings- en bezoldigingsbedragen (zie de startnotitie, H. 2).

Voorts acht het college het toekennen van een maandelijkse vergoeding in plaats van een vergoeding per vergadering voor burgerleden/ commissieleden wenselijk. Mits de administratie en het beheer over daadwerkelijk actieve commissieleden door de griffie afdoende kan worden gevoerd, acht het college het te verdedigen om de burger-/ commissieleden een optionele maandelijkse vergoeding toe te kennen, welke zou kunnen worden gesteld op 30% van de vergoeding voor raadsleden in de desbetreffende inwonersklasse (variërend dan van minimaal 372 Euro per maand tot maximaal 912 Euro per maand), waarbij daarnaast ook de vaste onkostenvergoeding vergelijkbaar zou kunnen worden bepaald (30%; 65 Euro per maand, voor ieder commissielid).

Commissieleden die dat wensen zou als alternatief de (bestaande) mogelijkheid kunnen worden geboden als alternatief af te zien van de vergoeding en daarvoor in de plaats te kiezen voor de bestaande, lagere vergoeding binnen het fiscale kader van de onbelaste vrijwilligersvergoeding, mits zij daadwerkelijk deelnemen aan vergaderingen.

Vaste beloning in de onderzochte cao's

De hoogte van de vaste beloning is in de onderzochte cao's afhankelijk van aard en niveau van de functie. In de cao's wordt daarvoor verwezen naar verschillende functiewaarderingssystemen. De salarissystemen omvatten doorgaans functiegroepen, salarisschalen met minimum- en maximumsalarissen, en functiejaren.³⁴⁵ Tevens worden er periodiek (jaarlijks) salarisverhogingen toegekend, mits de werknemer goed functioneert.

De onderzochte cao's kennen tevens een vaste jaarlijkse uitkering (ook wel eindejaarsuitkering of 13^e maand genoemd). Bij de cao Verzekeringsbedrijf en cao Banken bedraagt dit 1/12 van het jaarsalaris (afgerond 8,3%). In de cao Nederlandse Universiteiten bedraagt het 8,3%, in de CAO Rijksoverheid 8,5% en in de cao Gemeenten 9,05%. De Wet minimumloon (Wml) kent de verplichting tot een minimumvakantiebijslag van 8% van het loon. In de onderzochte cao's wordt aangesloten bij het minimumpercentage van 8%. Bij de cao Rijksoverheid en cao

³⁴⁵ Cao Banken pag. 28

Gemeenten vormt dit samen met de vakantie-uitkering het zogenoemde IKB-budget (individueel keuzebudget; ook wel de 'bron' voor fiscaal vriendelijke 'doelen' in de a la carte cao).

Benoemde politieke ambtsdragers en Tweede Kamerleden ontvangen vakantiegeld en een eindejaarsuitkering (overeenkomstig de normen uit de cao Rijksoverheid), er is evenwel geen keuzemogelijkheid in de uitbetalingswijze (geen IKB).

Politieke ambtsdragers (en dit geldt voor zowel dagelijks bestuurders als voor volksvertegenwoordigers) hebben geen werkgever-werknemer relatie noch de daarbij horende bevoegdheidsverdeling. Er is ook geen systeem van functiewaardering voor ambtsdragers (zie daarover fiche 1). De politieke ambtsdrager kent evenmin een minimumuurloon; evenmin kan van een uursalaris worden gesproken, er geldt immers geen algemene arbeidsduur voor politieke ambtsdragers, deze wordt uitsluitend bepaald door de eigen invulling van het ambt.

De wijze van invulling van de functie en het beoordelen daarvan heeft geen rechtspositionele gevolgen zoals bij een werknemer (bijvoorbeeld het toekennen van een vaste aanstelling, al dan niet een periodieke salarisverhoging, van extra periodieken, het toekennen van bijzondere beloningen) maar vertaalt zich hooguit na verkiezingen in het al dan niet verlengen van het (kiezers) mandaat. Daardoor is ook het carrièreperspectief ten opzichte van werknemers anders. Er is geen sprake van groei in de beloning tijdens de ambtsvervulling. Een beginnende politieke ambtsdrager verdient evenveel als een ervaren ambtsdrager. Het salaris is evenmin afhankelijk van een tussentijdse beoordeling. Voor werknemers is in vrijwel alle cao's altijd sprake van verschillende salarisbedragen in salarisschalen die zijn gekoppeld aan het toenemen van de ervaring en taakvolwassenheid en doorgaans ook aan een beoordeling of gesprek over het functioneren. Bij onvoldoende functioneren wordt dan als regel een periodieke salarisverhoging (al dan niet tijdelijk) onthouden. Een dergelijke methodiek verhoudt zich niet met het bijzondere karakter van de politieke ambtsdrager.

De politieke ambten zijn niet door middel van een systeem van functiewaardering onderling vergeleken en gewaardeerd noch is het zinvol daartoe over te gaan (zie fiche-1).

Variabele beloning

In de onderzochte cao's is aandacht voor toelagen en vergoedingen als aanvulling op de vaste beloning van werknemers.³⁴⁶ Variabele beloningen kunnen verschillende vormen aannemen, zoals beoordelingstoelagen (gedifferentieerde beloning op grond van individuele verschillen in functioneren), toelagen voor bezwarende omstandigheden, waarnemingstoelagen (bij -tijdelijk-waarnemen van een hoger gewaardeerde functie), woordvoerderstoelagen en andere incidentele uitkeringen. De criteria en voorwaarden voor deze beloningen worden vaak vastgelegd in het personeelsreglement, doorgaans in overleg met de vakbonden.³⁴⁷

De toekenning en hoogte van variabele beloningen zijn meestal afhankelijk van individuele prestaties, functie-uitoefening, werkomstandigheden of de resultaten van het team of de organisatie als geheel. Salarissen kunnen periodiek groeien. In de CAO Rijk kan de beoordeling van een werknemer leiden tot verschillende vormen van beloning, zoals een periodieke salarisverhoging, een extra salarisverhoging, een toelage of een eenmalige uitkering maar ook

³⁴⁶ Zie cao Rijksoverheid, Verzekeringsbedrijven, Nederlandse Universiteiten, Banken en Gemeenten.

³⁴⁷ Zie cao Rijksoverheid.

tot het onthouden van de jaarlijkse salarisverhoging binnen een salarisschaal.³⁴⁸ In de cao's van banken kan een werkgever een toeslag tot maximaal 15% van het persoonlijk functiesalaris toekennen, afhankelijk van de wijze van functie-uitoefening en behaalde resultaten.³⁴⁹ Deze toeslag wordt jaarlijks vastgesteld en kan maandelijks, per kwartaal, per halfjaar of jaarlijks worden uitbetaald.

Daarnaast kennen de cao's van de Rijksoverheid, Gemeenten en Universiteiten een toelage voor bereikbaarheidsdiensten (ook wel 'consignatie' genoemd). Deze geldt voor werknemers die buiten hun reguliere werktijden bereikbaar moeten zijn.³⁵⁰

Politieke ambtsdragers. Alle arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers zijn geregeld bij of krachtens de wet en te allen tijde voor eenieder inzichtelijk. Het principe dat er een wettelijke grondslag is, draagt bij aan het open karakter, de kenbaarheid en controleerbaarheid van de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers. Individuele aanspraken zijn daardoor niet mogelijk. De beloning kan dus niet afhankelijk zijn van prestatiegerichte criteria (die bovendien mogelijk strijdig zouden kunnen zijn met het publieke belang). Het is niet ondenkbaar dat een meer variabele beloningen op basis van individuele prestaties of behaalde (politieke) resultaten zouden kunnen leiden tot belangenverstrengeling of het vermoeden van subjectieve bevoordeling. Kortom, een meer geïndividualiseerde beloning is op geen enkele wijze passend voor politieke ambtsdragers.

Beloning voor burger- of commissieleden (leden van gemeenteraden en provinciale Staten)

Gemeenten en provincies kennen zogeheten commissieleden, die geen gekozen raadslid zijn maar de fracties ondersteunen. Deze leden (die in elke gemeente vaak anders worden genoemd, zoals steunfractielid, burgerlid, fractievertegenwoordiger, duo-raadslid of commissielid) krijgen een vergoeding, gebaseerd op deelname aan commissievergaderingen. De vergoeding per (bijgewoonde) vergadering voor deze leden is vanaf 1 januari 2025 als volgt:

Inwonertal	Vergoeding per vergadering
Tot en met 10.000	€ 77,84
10.001-20.000	€ 86,05
20.001-50.000	€ 103,23
50.001-100.000	€ 127,01
100.001-250.000	€ 162,24
>250.000	€ 205,67

Commissieleden zijn vrij kritisch over het huidige vergoedingssysteem. 46% van hen is (zeer) ontevreden, tegenover slechts 23% die tevreden tot zeer tevreden is. Dit blijkt uit onderzoek van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden onder commissieleden. De belangrijkste reden is dat de huidige vergoeding niet in verhouding zou staan tot de daadwerkelijk bestede tijd. Met name de voorbereiding van vergaderingen en deelname aan andere dan

³⁴⁸ Zie cao Rijksoverheid.

³⁴⁹ Zie cao Banken.

³⁵⁰ Zie cao Rijksoverheid, Verzekeringsbedrijven, Nederlandse Universiteiten.

commissievergaderingen worden niet gecompenseerd. Uit het onderzoek blijkt verder dat commissieleden van eenmansfracties een hogere werkdruk ervaren door het ontbreken van fractiegenoten waarmee taken gedeeld kunnen worden. Uit het verkennend onderzoek blijkt verder dat commissieleden en medewerkers van de griffie het huidige vergoedingssysteem vaag vinden, zo is het niet duidelijk wat een vergadering is waarvoor een commissielid een vergoeding moet/ kan krijgen. Met een vaste maandelijkse vergoeding zou dit probleem opgelost kunnen worden. Commissieleden kunnen echter, conform artikel 84 van de Gemeentewet, alleen een vergoeding per bijgewoonde vergadering ontvangen. De mogelijkheid tot een maandelijkse vergoeding is beperkt, en alleen onder specifieke voorwaarden beschikbaar, door middel van de fiscale 'vrijwilligersregeling'. De vrijwilligersregeling dient in het geval van commissieleden als een fiscale mogelijkheid om vergoedingen onbelast te verstrekken, zolang de bedragen binnen de door de fiscus gestelde maxima blijven. Het kan dus niet gebruikt worden om commissieleden een vaste vergoeding per maand aan te bieden. Het Ministerie van BZK heeft hiervoor een toelichting opgesteld.³⁵¹

De maandelijkse vrijwilligersvergoeding kan alleen (belastingvrij) uitgekeerd worden als er (ten minste) één vergadering is bijgewoond. De Vereniging voor Raadsleden vindt echter dat de beloning niet gebaseerd zou moeten zijn op het bijwonen van vergaderingen.

Gezien de toegenomen inzet en populariteit van het ondersteunende niet-verkozen lid ten behoeve van fracties in gemeenteraden en provinciale staten onderkent het college dat er aanleiding is over te stappen van vergoedingen per bijgewoonde vergadering naar vaste maandelijkse vergoedingen en dat in de wettelijke regelingen daarvoor ruimte zou moeten worden gemaakt. Voorwaarde is wel dat er voldoende beheer kan worden gevoerd over het bestand aan commissieleden (immers niet verkozen, maar door fracties aangewezen), om te voorkomen dat er ongelimiteerde aantallen commissieleden zouden ontstaan of sluipenderwijs niet (meer) actieve commissieleden nog wel vergoedingen zouden blijven ontvangen.

Advies. Mits de administratie en het beheer over daadwerkelijk actieve commissieleden door de griffies afdoende kan worden gevoerd, acht het college het zeer te verdedigen om de burger-/ commissieleden een maandelijkse vergoeding toe te kennen, welke bijvoorbeeld zou kunnen worden gesteld op 30% van de vergoeding voor raadsleden in de desbetreffende inwonersklasse (variërend dan van minimaal 372 Euro per maand tot maximaal 912 Euro per maand), waarbij daarnaast ook de vaste onkostenvergoeding vergelijkbaar zou kunnen worden bepaald (30% is 65 Euro per maand, voor ieder commissielid). Voor provincies zou dan m.m. een maandelijkse vergoeding kunnen worden gesteld op 30% van de vergoeding voor een Statenlid.

³⁵¹ <https://www.raadsleden.nl/assets/240925-Toelichting+op+commissievergoedingen-gemeenten.pdf>

Fiche 4. Arbeidsvoorwaardekeuzesysteem: de mogelijkheid om een deel van het brutosalaris ('de bron') uit te ruilen voor een onbelaste vergoeding of verstrekking ('het doel'), werk/ privé balans, bepaalde verlofspaarvarianten en wijziging in arbeidsduur en werktijden

Relatie met criterium:	1, 3, 8
Indicatie voor verandering:	Eventueel
Betreft groep(en) ambtsdragers:	Dagelijks bestuurders, voorzitters, Tweede Kamerleden en (deels) decentrale volksvertegenwoordigers

Samenvatting

Een arbeidsvoorwaardekeuzesysteem kan door de aard van het concept slechts gedeeltelijk relevant zijn voor ambtsdragers. Gezien de aard van hun ambt is het (ver)kopen van verlofuren (die er niet zijn) immers niet mogelijk. Politieke ambtsdragers hebben geen algemeen geldende arbeidsduur noch beschikken zij over algemene vakantieverlofregelingen. Zij bepalen zelf hoeveel tijd zij aan het ambt besteden. Toch zou het, in lijn met cao-regelingen, ook voor politieke ambtsdragers aantrekkelijk kunnen zijn om bijvoorbeeld bepaalde brutoloonbestanddelen (dagelijks bestuurders en Tweede en Eerste Kamerleden ontvangen immers wel een vakantie- en eindejaarsuitkering) in te zetten voor hun (persoonlijke) ontwikkeling of andere fiscaal voordelige verstrekkingen. Een passende optie zou zijn om hen dergelijke mogelijkheden aan te bieden. Daarnaast vertegenwoordigt de mogelijkheid die rijksambtenaren hebben om de zogenoemde IKB-uren (voorheen bovenwettelijke verlofuren in verband met leeftijd) tot een maximum van 32 uur, af te rekenen op basis van het geldende maandinkomen per uur. Dit vertegenwoordigt een concrete extra loonwaarde zodra men deze uren niet opneemt maar doorwerkt, een loonwaarde die politieke ambtsdragers niet toekomt. Hier is in zekere zin sprake van een lacune, in die zin dat de economische waarde van een mogelijkheid om jaarlijks 32 verlofuren te verkopen voor extra salaris, zou kunnen worden vertaald naar een compensatiebedrag in de bezoldiging resp. vergoeding voor politieke ambtsdragers voor hun extra werklast. Dit geldt dan voor alle politieke ambtsdragers.

De doeleinden van het zogenoemde arbeidsvoorwaardekeuzesysteem (ook wel á la carte cao genoemd) in de diverse onderzochte cao's komen grotendeels overeen. Werknemers hebben de mogelijkheid om extra vrije tijd te kopen, gespaarde tijd om te zetten in extra salaris of om salaris in te ruilen voor bepaalde fiscaal voordelige verstrekkingen. Daarnaast kunnen zij gespaarde tijd reserveren voor specifieke doelen, wat fiscale voordelen kan opleveren. Bijvoorbeeld het aflossen van studieschulden; jaarlijks kunnen werknemers maximaal € 2.000 (netto) uit het Individueel Keuze Budget (IKB-budget) inzetten voor het aflossen van de eigen studieschuld bij Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).

De cao Rijksoverheid legt, meer dan verzekeringsbedrijven, banken, gemeenten en universiteiten, vooral de nadruk op deze fiscaal aantrekkelijke opties. Hun cao-bepalingen zijn specifiek over fiscale mogelijkheden, zoals het aflossen van studieschuld of het kopen van een elektrische fiets.

In vrijwel alle cao's is er aldus een mogelijkheid voor werknemers een deel van het brutosalaris te ruilen voor bepaalde onbelaste vergoedingen of verstrekkingen. Er zijn regels over zowel de bronnen (vaak aangeduid als het individuele keuzebudget/ IKB) als de doelen (de fiscaal erkende bestedingen). Bronnen zijn bijvoorbeeld loonbestanddelen en vrije tijd, terwijl doelen

vergoedingen, verstrekkingen (producten of diensten, zoals een fiets, studie of opleiding, een aanvullende belastingvrije vergoeding voor woon/ werkverkeer of de abonnementskosten voor bedrijfsfitness), maar ook extra vrije tijd kunnen zijn.³⁵² De cao's benadrukken het belang van goede informatievoorziening aan werknemers over de keuzemogelijkheden en de consequenties. Door het verlagen van het brutosalaris verlaagt namelijk ook het zogenoemde SV-loon³⁵³ dat de grondslag is voor uitkeringen op grond van werknemersverzekeringen zoals de WW of Wia.³⁵⁴ Er zijn in cao's regels en beperkingen om ervoor te zorgen dat werknemers voldoende verlof overhouden en dus niet meer verkopen dan tot een bepaald minimum aan wettelijk vastgestelde vrije tijd. Het hiermee bevorderen van de vitaliteit van werknemers komt terug in de context van plaats- en tijdbewust werken.

De opbouw van het arbeidsvoorwaardekeuzesysteem kan verschillen per cao. In de cao Rijksoverheid en de cao Gemeenten bijvoorbeeld, bestaat het IKB uit de vakantietoelage (ca. 8% van het salaris) en de eindejaarsuitkering (idem). Bij banken, verzekeringsbedrijven en Nederlandse universiteiten is dit niet het geval; daar zijn de vakantietoelage, eindejaarsuitkering standaard verdisconteerd in de vaste maandelijkse beloning van werknemers.³⁵⁵ Binnen alle cao's wordt de waarde van het arbeidsvoorwaardenkeuzesysteem naast de optelsom van de vakantie en eindejaarsuitkering, tevens uitgedrukt in extra (vrije) tijd. Zo worden bij de Rijksoverheid jaarlijks 64 IKB-uren toegekend naast het IKB-budget. Dit aantal uren is gelijk aan de toenmalige zogenoemde bovenwettelijke vakantie-uren die in de oude arbeidsvoorwaardenregeling gold voor rijksambtenaren vanaf een bepaalde leeftijd ('leeftijdsgedagen'). Deze uren kunnen (nog steeds) worden opgenomen als extra verlof, maar kunnen ook worden opgespaard tot een groter verlofsaldo van 3600 uur (voor een 'sabbatical' bijvoorbeeld), of zelfs gedeeltelijk worden uitbetaald (in dat geval 32 uur maximaal, waarbij elk IKB-uur een waarde heeft van het geldende maandinkomen per uur op het moment van uitbetaling).³⁵⁶

Voor politieke ambtsdragers bestaan er geen vergelijkbare regelingen, en er is voor hen ook geen alternatieve voorziening beschikbaar in de sfeer van bevorderen van vitaliteit door meer vrije tijd of fiscaal voordelige "gezonde" verstrekkingen (voordelige fitness, "fiets-van de zaak"). Het arbeidsvoorwaardekeuzesysteem kan in de aard van het concept slechts gedeeltelijk relevant zijn voor ambtsdragers. Gezien de aard van hun ambt is het (ver)kopen van verlofuren niet mogelijk (politieke ambtsdragers hebben geen algemeen geldende arbeidsduur noch beschikken zij over algemene -vakantie- verlofquota). Zij bepalen in feite zelf hoeveel tijd zij aan het ambt besteden en zijn geen verantwoording verschuldigd aan een werkgever over hun functioneren en bestede arbeidstijd. Toch zou het, in lijn met cao-regelingen, ook voor politieke ambtsdragers aantrekkelijk kunnen zijn om bijvoorbeeld bepaalde brutoloonbestanddelen (dagelijks bestuurders en Tweede Kamerleden ontvangen immers ook een vakantie- en eindejaarsuitkering) in te zetten voor hun (persoonlijke) ontwikkeling of andere fiscaal

³⁵² Cao Banken pag. 12

³⁵³ Het sv-loon (sociaal verzekeringsloon), is het loon waarover belastingen en sociale verzekeringspremies worden betaald en op basis waarvan uitkeringsinstanties de hoogte van de uitkering op grond van de werknemersverzekeringen berekenen

³⁵⁴ Bijv. cao Verzekeringsbedrijven pag. 41

³⁵⁵ Zie cao Banken, Nederlandse Universiteiten en Verzekeringsbedrijven

³⁵⁶ CAO Rijksoverheid pag. 41; het maandinkomen per uur is gelijk aan het maandinkomen gedeeld door 156, verkoop van 32 uur vertegenwoordigt daarmee een waarde van 1,7% van de jaarbezoldiging

vriendelijke verstrekkingen. Een passende optie zou zijn om hen dergelijke mogelijkheden aan te bieden. Daarnaast vertegenwoordigt de mogelijkheid die rijksambtenaren hebben om de in punt 2 genoemde IKB-uren (voorheen bovenwettelijke verlofuren in verband met leeftijd) tot een maximum van 32 uur, af te rekenen op basis van het geldende maandinkomen per uur. Dit vertegenwoordigt een concrete extra loonwaarde zodra men deze uren niet opneemt maar doorwerkt, een extra loonwaarde die politieke ambtsdragers niet toekomt. Hier is in zekere zin sprake van een lacune, in die zin dat de economische waarde van een mogelijkheid om 32 verlofuren te verkopen voor extra salaris, zou kunnen worden vertaald naar een compensatiebedrag in de bezoldiging resp. vergoeding voor politieke ambtsdragers voor hun extra werklast. Dit geldt dan voor alle politieke ambtsdragers.

NB het maandinkomen per uur is gelijk aan het maandinkomen gedeeld door 156 = verkoop van 32 uur vertegenwoordigt een waarde van ca 1,7% van de jaarbezoldiging

Fiche 5. Verlof voor zorgtaken, werk/ privé balans en kinderopvangmogelijkheden

Relatie met criterium:	1, 2 ,3, 8
Indicatie voor verandering:	ja
Betreft groep(en) ambtsdragers:	alle

Samenvatting

Het kabinet wil blijkens de kabinetsreactie op het eerdere advies van het college³⁵⁷ op een aantal punten de aanbevelingen van het adviescollege volgen en daarnaast enkele suggesties van het advies verder uitwerken. Het is volgens het kabinet van belang om een goede balans te vinden tussen tegemoetkomen aan de veelvuldig door het veld geuite wens om de regeling te moderniseren en anderzijds recht doen aan de bijzonderheid van het ambt, de uitvoerbaarheid van de regeling en de belangen van de vervanger. Samengevat staat het kabinet voor dagelijks bestuurders positief tegen flexibilisering van de verlofduur en uitbreiding van verlofvormen. Voor volksvertegenwoordigers staat het kabinet ook positief tegenover flexibilisering van de verlofduur. Aan uitbreiding van verlofvormen voor volksvertegenwoordigers kleven echter volgens het kabinet constitutionele bezwaren. In het kabinetsstandpunt wordt in het vooruitzicht gesteld dat de aanpassingen vijf jaar na doorvoering worden geëvalueerd. Op veel plaatsen zijn er lange wachtlijsten voor kinderopvang. Een stapje verder gaan dan (verplicht) meebetalen aan de vrijwillige bijdrage, is dan het zelf organiseren en aanbieden van de opvang. Het bestuursorgaan kan -als de fysieke mogelijkheid daartoe in de (kantoor-) omgeving bestaat- zelf voorzien in een locatie voor kinderopvang, of deze inkopen. Dit kan een aantrekkelijke arbeidsvoorwaarde zijn en bijdragen aan de toegankelijkheid van politieke ambten en aan meer inclusie. Door kinderopvang kunnen ouders de zorg makkelijker combineren met het ambt.

Cao's. De werkgever is verplicht om het loon te betalen ook als de werknemer de overeengekomen arbeid geheel of gedeeltelijk niet heeft verricht, tenzij het geheel of gedeeltelijk niet verrichten van de overeengekomen arbeid in redelijkheid voor rekening van de werknemer behoort te komen.³⁵⁸ Cao's kennen allerlei verschillende soorten van bijzonder verlof. De werknemer verricht in dat geval geen arbeid, maar krijgt zijn loon wel (deels) uitbetaald. De cao's kennen o.a. verlof toe voor degenen die als reservist werkzaamheden voor het ministerie van Defensie verricht (tijdelijk militair personeel) en bieden soms rouwverlof, vakbondsverlof, vitaliteitsverlof, huwelijksverlof en transitieverlof aan. Soms behoort ook onbetaald verlof tot de mogelijkheden. Dit betreft kortdurende vormen van verzuimverlof. Tevens benoemen de cao's de verlofaanspraken uit de Wet arbeid en zorg. In bepaalde cao's wordt, afhankelijk van het soort verlof, de wettelijk vereiste doorbetaling van het loon aangevuld, soms tot 100%.³⁵⁹

Politieke ambtsdragers. Het college heeft eerder over dit onderwerp een advies uitgebracht ³⁶⁰ en ziet nog steeds goede redenen om bij inrichting van verlof- en vervangingsregelingen voor

³⁵⁷ Kamerstuk, brief minister van BZK d.d. 6 maart 2024 met kenmerk 2024-0000131993

³⁵⁸ artikel 7:628 BW

³⁵⁹ Bijvoorbeeld in de cao Verzekeringsbedrijf p.26, CAO Rijksoverheid p. 29, Cao Banken p.56

³⁶⁰ Het advies uit februari 2023 staat hier:

politieke ambtsdragers de regelingen voor werknemers als vertrekpunt te kiezen. De wetgeving op dit punt, de Wet arbeid en zorg (Wazo), vormt voor werknemers de huidige weerslag van de maatschappelijke opvattingen over arbeid en de combinatie daarvan met andere verantwoordelijkheden in het persoonlijke leven³⁶¹. Ook vrouwen en mannen die een politiek ambt ambiëren of uitoefenen, kiezen daarvoor in combinatie met andere verantwoordelijkheden buiten het ambt, zonder dat dit volgens het college zou moeten leiden tot een onaanvaardbare werkdruk of een overgeorganiseerd bestaan. Daar komt bij dat de in de Wazo geregelde verlofvormen qua aard en omvang niet tot een problematische toename van de afwezigheid van volksvertegenwoordigers zouden hoeven te leiden.

Ten aanzien van vormgeving en invulling zullen de regels en de praktijk van verlof en vervanging voor de politieke ambtsdrager echter niet anders dan kunnen afwijken van die van de werknemer, alleen al doordat de politieke ambtsdrager aan- en afwezigheid op het werk geheel naar eigen inzicht mag vaststellen en er geen sprake is van een gezagsverhouding als in een werkgever-werknemer-relatie.

Als uit de aard van de rechtspositie van de politieke ambtsdrager het doel van combineren van werk en zorgtaken ook op een andere manier kan worden bereikt dan door middel van een formele regeling voor verlof en vervanging, dan vindt het college het voor de hand liggen om die praktische kant mee te laten wegen. De Wazo biedt zo gezien een groslijst van vormen van verlof die alle raken aan het beter combineren van arbeid met zorgtaken. Het college heeft in het advies (zie noot 23) per verlofvorm uit de Wazo beoordeeld of het wenselijk is de regeling uit de Wazo naar analogie te volgen voor politieke ambtsdragers of te kiezen voor een andere benadering.

Vergeleken met de regels op dit punt voor werknemers, erkent het college dat een regeling voor politieke ambtsdragers aan nadere eisen zal moeten voldoen, met name in verband met de (on) mogelijkheden voor vervanging van de verlofganger. Vanwege de beperkte wettelijke maximumduur van de onderhavige verlofvormen zal het vaak niet makkelijk zijn om in vervanging te voorzien. Het overdragen van de aan het ambt verbonden verantwoordelijkheden voor vrij korte perioden mag aan kwaliteit en gezag van het ambt bovendien geen afbreuk doen. Het college verdedigde om die reden te onderzoeken of kan worden voorzien in de mogelijkheid van tijdelijke stemoverdracht. Hoewel het uiteraard een onderwerp is dat niet tot de rechtspositie kan worden gerekend, is het college er wel op ingegaan. Het adviescollege is expliciet ingegaan op de oplossingen die in andere landen in deze sfeer zijn gevonden om een praktische werkwijze te ontwikkelen³⁶². In de praktijk van veel gemeenteraden en provinciale staten in Nederland zijn bovendien diverse praktische (tussen-) oplossingen gevonden om in vervanging van een volksvertegenwoordiger te voorzien; zo worden werkzaamheden in commissieverband door andere raadsleden en soms zelfs door niet-raadsleden (commissieleden of burgerleden) waargenomen.

<https://adviescollege-rpa.nl/wp-content/uploads/2023/03/Advies-verlof-en-vervangingsregelingen.pdf>

³⁶¹ Een overzicht van de aanspraken voor werknemers op grond van de Wazo is opgenomen in bijlage 4 van het advies uit februari 2023

³⁶² Zie bijlage 6 bij het advies over verlof- en vervangingsregelingen voor volksvertegenwoordigers en dagelijks bestuurders

Om als raadslid verlof of tijdelijk ontslag te nemen wegens medische omstandigheden, heeft een raadslid op grond van de wet een geneeskundige verklaring van een arts nodig. De eigen behandelend arts geeft een dergelijke verklaring vaak niet af. Uitkomst kan zijn dat raadsleden sinds de invoering van landelijke regelgeving in het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers toegang hebben tot bedrijfsgeneeskundige zorg. De bedrijfsarts is op de hoogte van de bijzonderheden van een politiek aangestuurde organisatie en geeft de verklaring wel af. Een dergelijke pragmatische werkwijze zou het college eveneens willen bepleiten voor het toepassen van verlofvormen waaraan geen medische noodzaak ten grondslag ligt. Het adviescollege adviseerde de bewijslast voor de niet-medische omstandigheden te regelen door de ambtsdrager *aannemelijk te laten maken* dat de omstandigheden die tot de afwezigheid leiden zich daadwerkelijk voordoen. Dit sluit aan bij de regeling in artikel 5:5 van de Wazo. Toekenning van verlof zou echter nooit op een subjectieve beslisgrond mogen geschieden, wat de toekenning van verlof zou kunnen politiseren. Het adviescollege kan zich ook hier een wat meer pragmatische benadering voorstellen, waarbij (in dit geval) een voorzitter geen enkele beleidsvrijheid heeft om de ene of de andere beslissing te nemen; bijvoorbeeld door de mogelijkheid in de regeling op te nemen dat verlof wordt verleend aan een politieke ambtsdrager die met een eigen schriftelijke verklaring aangeeft dat hij zijn werkzaamheden niet zal verrichten in verband met de grond waarop het verlof wordt verleend.

Het kabinet wil blijkens de kabinetsreactie op het advies van het college³⁶³ op een aantal punten de aanbevelingen van het adviescollege volgen en daarnaast enkele suggesties van het advies verder uitwerken met een positieve grondhouding. Het is volgens het kabinet van belang om een goede balans te vinden tussen tegemoetkomen aan de veelvuldig door het veld geuite wens om de regeling te moderniseren en anderzijds recht doen aan de bijzonderheid van het ambt, de uitvoerbaarheid van de regeling en de belangen van de vervanger. Samengevat staat het kabinet voor dagelijks bestuurders positief tegen flexibilisering van de verlofduur en uitbreiding van verlofvormen. Voor volksvertegenwoordigers staat het kabinet ook positief tegenover flexibilisering van de verlofduur. Aan uitbreiding van verlofvormen voor volksvertegenwoordigers kleven echter volgens het kabinet constitutionele bezwaren. In het kabinetsstandpunt wordt in het vooruitzicht gesteld dat de aanpassingen vijf jaar na doorvoering worden geëvalueerd.

Kinderopvang. Werkgevers (c.q. inhoudingsplichtige bestuursorganen voor politieke ambtsdragers) betalen in Nederland verplicht een bijdrage voor kinderopvang, ook als de werknemers c.q. ambtsdragers er geen gebruik van maken. Dit is de zogenoemde. Voor 2025 is de 'werkgeversbijdrage kinderopvang' vastgesteld op 0,5% van de loonsom.

Op veel plaatsen zijn er lange wachtlijsten voor kinderopvang. Een stapje verder gaan dan (verplicht) meebetalen aan de vrijwillige bijdrage, is dan het zelf organiseren en aanbieden van de opvang. De 'werkgever', in dit geval het bestuursorgaan, kan als de fysieke mogelijkheid daartoe in de (kantoor-) omgeving bestaat zelf voorzien in een locatie voor kinderopvang, of deze inkopen. Dit kan een aantrekkelijke arbeidsvoorwaarde zijn en bijdragen aan de toegankelijkheid van politieke ambten en aan meer inclusie. Door kinderopvang kunnen ouders de zorg makkelijker combineren met het ambt. Het gaat in deze gevallen meestal om een samenwerking met een oppasplatform, zodat de werknemer c.q. ambtsdrager het kind kan meenemen naar het werk. Betrokkenen maken dan gebruik van een maandelijks potje met uren

³⁶³ Kamerstuk, brief minister van BZK d.d. 6 maart 2024 met kenmerk 2024-0000131993

van het betreffende platform. Een voordeel van zo'n constructie is dat het bestuursorgaan een bijdrage kan vragen van de ambtsdrager/ ouder. De ouder kan voor dat bedrag dan weer kinderopvangtoeslag aanvragen.

Kinderopvangverblijven moeten voldoen aan strenge kwaliteitseisen. Als een verblijf goed en veilig is, kan het geregistreerd worden in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK) en krijgt het een LRK-nummer. Dit hebben de ouders nodig voor de aanvraag van de kinderopvangtoeslag.

De vergoeding voor kosten of de verstrekking van kinderopvang als arbeidsvoorwaarde is loon in natura ³⁶⁴. Hiervoor geldt het volgende waarderingsstelsel:

- Als de werkgever kinderopvang zelf organiseert op de werkplek, dan geldt een normbedrag. Het normbedrag wordt berekend aan de hand van het aantal genoten uren kinderopvang maal het uurtarief volgens de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, verminderd met een eventuele werknemersbijdrage. De waarde van de kinderopvang is het bedrag dat de kinderopvanginstelling in rekening brengt;
- Als de werkgever de kinderopvang zelf organiseert buiten de werkplek, dan waardeert deze de kinderopvang volgens de waarde in het economische verkeer, verminderd met een eventuele werknemersbijdrage;
- Als de werkgever kinderopvang bij een derde inkoopt (ongeacht waar de opvang is), waardeert de werkgever de kinderopvang volgens de factuurwaarde inclusief btw, verminderd met een eventuele werknemersbijdrage.

³⁶⁴ De normbedragen zijn loon (in natura) voor de werknemer, maar deze mogen ook ondergebracht worden in de forfaitaire ruimte van de werkkostenregeling.

Fiche 6. Reis- en verplaatsingskosten (woon-werk vergoedingen, dienstreisvergoedingen, het woonplaatsvereiste voor politieke ambtsdragers, verplaatsingskosten en verhuisvergoedingen) en ambtswoningen.

Relatie met criterium:	
Indicatie voor verandering:	Op een enkel onderdeel eventueel
Betreft groep(en) ambtsdragers:	alle

Samenvatting

De regelingen voor de vergoedingen van woon-werkverkeer, voor dienstreizen en verplaatsingskosten komen over de gehele linie overeen met wat een redelijk bedrag kan worden geacht voor deze onkosten en wijken niet significant af van wat voor werknemers geldt (alhoewel er zeker verschillen zijn tussen groepen werknemers in diverse cao's). Wel kunnen kanttekeningen worden geplaatst bij de woonverplichting zoals die geldt voor bepaalde ambtsdragers (dagelijks bestuurders en voorzitters). Voor werknemers geldt als regel het uitgangspunt van een vrije woonkeuze, en het woonplaatsvereiste kan in de praktijk invloed hebben op de toegankelijkheid en aantrekkelijkheid van het ambt. Hoewel de wens van een zichtbare binding met de lokale gemeenschap nog steeds als een valide argument kan gelden acht het college het denkbaar dat de regelingen decentrale volksvertegenwoordigers de mogelijkheid bieden om soepeler met een ontheffing van de verhuisplicht om te gaan als de individuele belangen van een dagelijks bestuurder (wethouder, gedeputeerde) daar aanleiding toe geven. Concreet kan dit betekenen dat ontheffingen voor onbepaalde tijd kunnen worden verleend. Gezien de bijzondere verantwoordelijkheid van de burgemeester en diens portefeuille zou het college de regeling van de verhuisplicht voor deze ambtsdrager willen handhaven, maar tegelijkertijd een pleidooi willen houden voor het aanbieden van een ambtswoning voor de burgemeester. De kosten van de tijdelijke huisvesting wordt reeds vergoed tot een maximum (18% van de bezoldiging); deze mogelijkheid zou naar de mening van het college ook kunnen worden geboden bij het betrekken van een tijdelijke (huur-) woning in de gemeente in afwachting van de definitieve woning.

Cao's. Alle bestudeerde cao's bevatten regelingen voor de vergoeding van specifieke onkosten, zoals de vergoeding voor reiskosten voor woon-werkverkeer en dienstreizen, waarbij het type vervoermiddel en de afstand bepalend zijn. De cao Rijksoverheid maakt voor eigen vervoer een onderscheid tussen een 'hoge' en 'lage' reiskostenvergoeding, afhankelijk van het vervoermiddel en de mate van bereikbaarheid van de werklocatie met het openbaar vervoer; is een locatie goed per ov bereikbaar dan is de autokilometervergoeding (veel) lager. Gebruik van openbaar vervoer wordt in meerdere cao's (vooral in het publieke domein) zoveel mogelijk gestimuleerd; reiskosten met eigen vervoer worden vaker tegen niet-kostendekkend tarief vergoed, ov-kosten vaak volledig. Verder kent de cao Rijksoverheid specifieke bepalingen voor binnenlandse én buitenlandse reizen.

Een meerderheid van de werkgevers in Nederland vergoedt enkel woon-werkverkeer (54%). 13% vergoedt enkel zakelijke reizen. Een derde van de werkgevers vergoedt beide (33%). Niet bekend is of dit samenhangt met de mate waarin de werknemers (al dan niet) zakelijke reizen maken. Werkgevers die een vergoeding voor beiden bieden, maken meestal geen onderscheid

in de hoogte van de vergoeding (65%). Als er wel een verschil is in hoogte, dan biedt men vrijwel altijd meer vergoeding aan voor zakelijke (dienst-) reizen dan voor woon-werkverkeer. De reiskostenvergoeding dekt voor vier op tien werknemers niet de volledige reiskosten: 44% van de werknemers die een reiskostenvergoeding ontvangen, geven aan dat niet hun volledige kosten gedekt worden. Dit geldt zelfs voor 63% van de werknemers die een (beperkte) kilometervergoeding voor hun auto krijgen, 41% krijgt daarvoor wel alle kosten -of zelfs meer-vergoed.³⁶⁵

Bij een verhuizing op verzoek van de werkgever worden de kosten (gedeeltelijk) vergoed op basis van gemaakte werkelijke kosten of bepaalde forfaitaire bedragen (bijvoorbeeld voor herinrichtingskosten).

Politieke ambtsdragers. In lijn met reguliere werknemers komen ook politieke ambtsdragers in aanmerking voor een vergoeding van reis- en verplaatsingskosten, met name voor woon-werkverkeer en voor dienstreizen. De vergoedingen zijn geregeld in de desbetreffende wettelijke regelingen voor landelijke ambtsdragers en het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers; dagelijks bestuurders (zoals bijv. wethouders) hebben recht op een vergoeding voor woon-werkverkeer. De vergoeding voor woon-werkverkeer is € 0,23/km netto bij gebruik van de eigen auto of de gemaakte kosten voor het gebruik van het openbaar vervoer (ov). De autokostenvergoeding voor woon-werkverkeer is daarmee vaak gunstiger dan wat voor werknemers geldt, met name binnen het publieke domein wordt eigenautogebruik in cao's juist ontmoedigd. Wel moeten de vergoedingen voor deze decentrale ambtsdragers (dagelijks bestuurders) worden gezien in verband met de voor hen bestaande woonverplichtingen (zie hierna).

Woonplaatsvereiste/verhuisplicht. Burgemeesters, Commissarissen van de Koning, wethouders en gedeputeerden moeten wonen in de gemeente resp. provincie waar zij zijn benoemd. Dit vereiste vloeit voort uit de gewenste binding van de betrokken ambtsdragers met de gemeente of provincie en de lokale gemeenschap. Bij waterschappen is die binding er vanwege het monistische stelsel meer per definitie. Voorzitters van waterschappen hebben geen verhuisplicht.

Omdat verhuizen niet altijd gelijk mogelijk is, kan de gemeenteraad de burgemeester of wethouder en provinciale staten de gedeputeerde een ontheffing van de verhuisplicht geven van maximaal één jaar (burgemeester) en telkens een jaar (wethouders en gedeputeerden). Als het de burgemeester door omstandigheden niet lukt om binnen het jaar te verhuizen, kan de commissaris van de Koning nog tweemaal voor maximaal één jaar ontheffing verlenen. De CvdK moet daarvoor wel de gemeenteraad horen. Zolang de burgemeester nog niet is verhuisd, kan de burgemeester tijdelijk in de gemeente verblijven in een hotel, B&B, of appartement. Bijvoorbeeld als de reisafstand naar het huis in de oude gemeente ver weg is voor dagelijks woon-werkverkeer. De kosten van de tijdelijke huisvesting worden vergoed tot een maximum (18% van de bezoldiging). Deze mogelijkheid zou naar de mening van het college ook kunnen worden geboden bij het betrekken van een tijdelijke (huur-) woning.

³⁶⁵ Bron: "Gebruik onbelaste reiskostenvergoeding. Een onderzoeksrapportage", uitgevoerd door *Motivaction* i.o.v. de Belastingdienst (2023)

De ontheffingsmogelijkheid van de verhuisplicht bestaat niet voor de commissaris van de koning ³⁶⁶ en de leden van het dagelijks bestuur van een waterschap (die immers uit het AB worden gekozen en per definitie al in het gebied wonen). Voorzitters van een waterschap hebben geen verhuisplicht.

Ambtswoning. Sommige gemeenten hebben een ambtswoning voor de burgemeester. De burgemeester huurt in dat geval van de gemeente en betaalt hiervoor een wettelijk vastgestelde vergoeding van 18% van de bezoldiging (bruto). Alleen als objectief kan worden vastgesteld dat de huurwaarde lager is dan 18%, kan de inhouding op een lager bedrag worden vastgesteld. Waarnemende burgemeesters zijn niet verplicht in de werkgemeente te wonen. Wanneer zij gebruik maken van een vorm van tijdelijke huisvesting als hiervoor beschreven (hotel etc.), bestaat recht op dezelfde vergoedingen.

Verhuiskosten. De werkelijke kosten voor het overbrengen van de inboedel, inclusief in – en uitpakken worden voor de bestuurders en voorzitters met een verhuisplicht volledig vergoed. Daarnaast ontvangen betrokkenen een vast bedrag voor de overige uit de verhuizing voortvloeiende kosten, bijvoorbeeld inrichtingskosten. Dit bedrag wordt slechts eenmaal verstrekt, ook wanneer de betrokkene extra kosten maakt in verband met de verhuizing naar een tijdelijke woning. Het bedrag is vastgesteld ter hoogte van het fiscaal onbelaste maximum en daarmee in overeenstemming wat doorgaans ook voor werknemers geldt als zij (moeten of willen) verhuizen om dicht(er) bij de plaats van tewerkstelling te wonen.

Dubbele woonlasten. Wanneer de oude woning nog niet is verkocht, maar er al wel een nieuwe woning is gevonden, kunnen zich dubbele woonlasten voordoen. In dat geval kan aan de betrokken dagelijks bestuurder op wie een verhuisplicht rust een tegemoetkoming in de dubbele woonlasten worden verstrekt tot maximaal 18% van de bezoldiging (bruto). Aanspraak op vergoeding van dubbele woonlasten kan maximaal drie jaar duren.

Voor woon-werkverkeer van raads- staten, AB- en commissieleden is een vaste (netto) vergoeding per maand mogelijk, conform de in paragraaf 21.1.2 van het Handboek loonheffingen vermelde systematiek. Dit geldt ook voor werknemers die minder dan vijf keer per week reizen. Dit is een fiscale mogelijkheid. Er hoeft geen gebruik van te worden gemaakt.

De regeling geldt uitsluitend voor de loonheffingen. Dus voor werknemers, maar ook voor decentrale volksvertegenwoordigers, die samen met het bestuursorgaan voor het toepassen van het loonheffingsregime hebben gekozen (de zogenoemde fictieve werknemers).

Deze systematiek voor woon-werkverkeer is niet mogelijk voor de decentrale volksvertegenwoordigers en commissieleden die niet geopteerd hebben voor het loonbelastingregime. Voor de belastingheffing zijn die namelijk zogenoemde 'resultaatgenietenden'. Voor hen gelden bij de aangifte inkomstenbelasting de bepalingen van het winstregime. De raads- en commissieleden moeten zelf de vergoedingen als winst verantwoorden en kunnen de werkelijke kilometers tegen 19 cent per km als kostenpost bij de winstberekening opnemen. Dit is een direct gevolg van de keuze die betrokkene heeft gemaakt

³⁶⁶ De CvdK kan geen ontheffing van de verhuisplicht worden gegeven, maar de commissaris heeft wel recht op een vergoeding van tijdelijke huisvesting en/of reiskostenvergoeding naar de oude woning zolang hij niet is verhuisd naar de betreffende provincie

ten aanzien van zijn of haar fiscale status. Deze oplossing was overigens ook al mogelijk voor burgemeesters en wethouders.

Dienstreizen Statenleden en AB-leden Decentrale volksvertegenwoordigers krijgen gemaakte dienstreizen vergoed, ov volledig en 0,23 cent per gereden autokilometer; voor waterschappen en provincies is dat uiteraard eerder relevant gezien de grotere spreiding dan voor raadsleden.

Conclusie. De regelingen voor de vergoedingen van woon-werkverkeer, voor dienstreizen en verplaatsingskosten komen over de gehele linie overeen met wat een redelijk bedrag kan worden geacht voor deze onkosten en wijken niet significant af van wat voor werknemers geldt (alhoewel er zeker verschillen zijn tussen groepen werknemers in diverse cao's). Wel kunnen kanttekeningen worden geplaatst bij de woonverplichting zoals die geldt voor bepaalde ambtsdragers (dagelijks bestuurders en voorzitters). Voor werknemers geldt als regel het uitgangspunt van een vrije woonkeuze, en het woonplaatsvereiste kan in de praktijk invloed hebben op de toegankelijkheid en aantrekkelijkheid van het ambt. Hoewel de wens van een zichtbare binding met de lokale gemeenschap nog steeds als een valide argument kan gelden acht het college het denkbaar dat de regelingen decentrale volksvertegenwoordigers de mogelijkheid bieden om soepeler met een ontheffing van de verhuisplicht om te gaan als de individuele belangen van een dagelijks bestuurder (wethouder, gedeputeerde) daar aanleiding toe geven. Concreet kan dit betekenen dat ontheffingen voor onbepaalde tijd kunnen worden verleend. Gezien de bijzondere verantwoordelijkheid van de burgemeester en diens portefeuille zou het college de regeling van de verhuisplicht voor deze ambtsdrager willen handhaven, maar tegelijkertijd een pleidooi willen houden voor het aanbieden van een ambtswoning voor de burgemeester. De kosten van de tijdelijke huisvesting wordt reeds vergoed tot een maximum (18% van de bezoldiging); deze mogelijkheid zou naar de mening van het college ook kunnen worden geboden bij het betrekken van een tijdelijke (huur-) woning in de gemeente in afwachting van de definitieve woning.

Fiche 7. Onkostenvergoedingen en 'ambtstoelagen'

Relatie met criterium:	6, 8
Indicatie voor verandering:	ja
Betreft groep(en) ambtsdragers:	Alle

Samenvatting

Het college acht een koppeling van de onkostenvergoeding in de vorm van een vast en tamelijk willekeurig gekozen percentage van het salaris niet in overeenstemming met het uitgangspunt van een faire vergoeding voor de in redelijkheid daadwerkelijk te maken kosten die aan het ambt zijn verbonden. Uitgedrukt in een percentage van het salaris (bezoldiging, vergoeding) wordt dat uitgangspunt te veel naar de achtergrond gedrongen (nog daargelaten de behoefte om allerlei overgangsrecht toe te passen bij een verlaging van de uitkomst van dit percentage). Het college adviseert dan ook:

- om de hoogte van de vergoedingen (opnieuw) te herijken op de daadwerkelijk en dus feitelijk gemaakte onkosten en daar een gericht onderzoek naar te (laten) doen; bijvoorbeeld op initiatief van de koepels (VNG, IPO, Unie van Waterschappen) en voor centrale ambtsdragers in opdracht van het ministerie van BZK

Alternatief-1 (minder wenselijk):

- om vanwege de daarmee te bereiken vereenvoudiging en harmonisatie te kiezen voor het voorstel zoals dat door de Commissie Dijkstal is geformuleerd, door uit te gaan van één percentage voor voorzitters, bestuurders en Tweede Kamerleden en voor decentrale volksvertegenwoordigers, door te kiezen door het gemiddelde percentage te nemen van de geldende onkostenvergoedingen voor deze groepen, gerelateerd aan de geldende vergoedingen en bezoldiging. Daarbij wordt het overgangsrecht zo bepaald dat de nieuwe (zowel hogere als lagere) bedragen in alle gevallen pas gaan gelden met ingang van een nieuw college of kabinet

Alternatief-2:

- onder de erkenning dat de forfaitaire bedragen zoals die thans gelden alleen historisch verklaarbaar zijn, er desondanks voor te kiezen de breed geaccepteerde en als adequaat te bestempelen geldende vergoedingsbedragen te handhaven, waarbij het redelijk is de hoogte van de onkostenvergoeding plus ambtstoelage voor de commissaris van de Koning te verlagen naar het bedrag van de onkostenvergoeding voor een minister (nieuwe bedragen ingaande bij nieuwe benoemingen).

Cao's De meeste cao's hanteren als kader voor het toekennen van bepaalde (onkosten-) vergoedingen het fiscaal regime van de zogenoemde werkkostenregeling. Via de werkkostenregeling (WKR) kunnen werkgevers onbelaste vergoedingen aan hun werknemers geven. Ook zaken waar een werknemer privé voordeel van kan hebben mogen worden vergoed. Denk aan tablets, sportabonnementen of kerstpakketten.

Vrije ruimte werkkostenregeling Werkgevers mogen onbelast vergoedingen geven. Hiervoor moet het totale bedrag wel onder de vrije ruimte blijven. Deze wordt berekend met de loonsom van alle werknemers samen. Komt het bedrag van de onkostenvergoedingen boven die grens?

Dan moet de werkgever over dat extra bedrag 80% belasting betalen.³⁶⁷ Er gelden geen voorwaarden voor de bestedingen binnen de vrije ruimte, mits deze gebruikelijk zijn.

Vrije ruimte Per 2025 bedraagt de vrije ruimte in de WKR 2% tot een loonsom van € 400.000 en 1,18% voor het loon boven € 400.000. Vanaf 1 januari 2027 stijgt de vrije ruimte bij een loonsom van € 400.000 naar 2,16%.

Gerichte vrijstellingen werkkostenregeling Onder voorwaarden gaan bepaalde vergoedingen niet ten koste van de vrije ruimte. Enkele voorbeelden van vergoedingen met een gerichte vrijstelling zijn:

- abonnementen voor openbaar vervoer;
- reiskosten tot € 0,23 per kilometer;
- verhuiskosten vanwege werk;
- maaltijden bij overwerk;
- verklaring omtrent gedrag (VOG).

Noodzakelijkheids criterium werkkostenregeling Voor bepaalde producten, zoals (digitaal) gereedschap, geldt het zogeheten noodzakelijkheids criterium. Deze goederen kunnen belastingvrij worden gegeven als deze nodig zijn bevonden voor het werk. Het privégebruik is dan niet meer van belang.

Politieke ambtsdragers

Algemeen Onkostenvergoedingen (soms 'ambtstoelagen' genoemd³⁶⁸) die aan politieke ambtsdragers worden betaald zijn bedoeld voor terugkerende kosten die voor eigen rekening komen en samenhangen met de uitoefening van het ambt. Uitgangspunt is daarnaast dat voorzieningen voor de ambtsvervulling (digitaal gereedschap maar ook opleidingen, congressen) zoveel mogelijk vanuit het bestuursorgaan ten laste van de begroting 'in natura' ter beschikking van bestuurders worden gesteld. De kosten daarvan worden rechtstreeks door het bestuursorgaan zonder tussenkomst van de betrokken ambtsdrager voldaan. Tot 1998 werden - daarnaast - vaste onkostenvergoedingen onbelast verstrekt. In 1999 zijn de vaste onkostenvergoedingen van de politieke ambtsdragers fiscaal getoetst vanwege de destijds aangescherpte fiscale wetgeving. Hierbij zijn de verschillende onkostencomponenten bekeken die destijds werden vergoed: representatie, vakliteratuur, contributies, telefoonkosten, bureaunkosten, porti, zakelijke giften, bijdrage fractiekosten en ontvangsten. De uitkomst van deze fiscale toetsing heeft er destijds toe geleid dat de vaste onkostenvergoedingen als fiscaal bovenmatig werden bestempeld en (dus) niet langer onbelast konden worden verstrekt. Vervolgens zijn de vergoedingen gebruteerd. Inmiddels ontvangen alle categorieën politieke ambtsdragers een vaste (belaste) en forfaitaire onkostenvergoeding/ ambtstoelage, als een maandelijks vergoeding. Deze bedragen worden als nettobedragen in de regelingen

³⁶⁷ Het bedrag dat boven de werkkostenruimte van de fiscale loonsom uitkomt vormt het 'eindheffingsloon'. Over dit eindheffingsloon moet de werkgever een eindheffingstarief van 80% betalen. Deze eindheffing is niet verplicht. De werkgever kan er aan ontkomen door vooraf met de medewerker af te spreken dat een bepaalde vergoeding of verstrekking door hen beiden als loon wordt aangemerkt.

³⁶⁸ Voor burgemeesters, Commissarissen van de Koning en voorzitters van waterschappen, waarbij de commissarissen naast de ambtstoelage (806 Euro) ook een vergoeding voor zogenoemde 'overige ambtskosten' ontvangen (616 Euro, alle bedragen per maand)

gepubliceerd en uitbetaald, en zijn alle aangemerkt als eindheffingsbestanddeel³⁶⁹. Wanneer de uitgaven uitstijgen boven de forfaitaire onkostenvergoeding, kunnen deze niet alsnog worden gedeclareerd.

Alleen historisch verklaarbare vergoedingen. Het overall beeld van de ambtstoelagen en onkostenvergoedingen is dat het stelsel als geheel weinig samenhang vertoont en dat de onderlinge verhoudingen in de vergoedingsbedragen niet altijd goed verklaarbaar zijn. De onderbouwing is lastig te achterhalen en feitelijk alleen historisch verklaarbaar. Met de door middel van het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers gecreëerde uniformiteit in regelgeving voor de decentrale bestuurders en volksvertegenwoordigers is al wel enige harmonisatie bereikt, maar ook hier geldt dat de status quo bepalend is geweest voor de omvang van de aanspraak. Om die reden en voor het begrip van die status quo wordt hierna ook de historie bij de diverse regelingen en vergoedingsbedragen voor de onderscheiden ambten beschreven. Tussen de verschillende categorieën politieke ambtsdragers bestaan (soms forse) verschillen in de hoogte van de forfaitaire onkostenvergoedingen. Dit ondanks het gegeven dat bij een groot aantal groepen ambtsdragers dezelfde kostencomponenten worden geacht door deze onkostenvergoeding te worden bestreden. De hoogte van de verstrekte vergoedingen aan politieke ambtsdragers varieert van ca. 3-6% (provinciale, gemeentelijke en landelijke bestuurders) tot ca. 18% (raadsleden) van de bruto bezoldiging/ het vergoedingsbedrag. In absolute bedragen liggen de netto onkostenvergoedingen tussen 215 en 1422 Euro per maand. Hierbij wordt de hoogste onkostenvergoeding door de commissaris van de Koning genoten (deze ontvangt bijv. ruim 500 Euro per maand meer dan de minister-president en bijna 1.000 Euro per maand meer dan een minister). Provinciale statenleden en gemeenteraadsleden van de laagste inwonerklassse 1-4 ontvangen de laagste onkostenvergoedingen (215 Euro). Voor het merendeel van de benoemde ambtsdragers geldt een vaste onkostenvergoeding van circa 3-6% van hun bruto bezoldiging.

Alternatieven overwogen. Pogingen om een verandering te brengen in het stelsel zijn beperkt gebleven tot een voorstel van de commissie Dijkstal om over te gaan tot een vast percentage van de bezoldiging resp. schadeloosstelling (voor alle bestuurders en Tweede Kamerleden) en de vergoeding (voor decentrale volksvertegenwoordigers). Het advies van Dijkstal kwam erop neer dat de hoogte van de vaste onkostenvergoeding zou worden gesteld op 6% van de bruto bezoldiging. Voor gemeenteraadsleden en leden van provinciale staten zou deze onkostenvergoeding 10% van de bruto vergoeding per maand moeten bedragen. Dit verschil zou gerechtvaardigd zijn omdat benoemde bestuurders veelal gebruik kunnen maken van door de organisatie ter beschikking gestelde faciliteiten. Voor gekozen bestuurders geldt dit in mindere mate. Voor de minister-president en de minister van Buitenlandse Zaken blijft de dubbele ambtstoelage van kracht ten opzichte van de overige ministers. Dit vanwege de bijzondere representatieve verplichtingen van deze bewindslieden. Het lidmaatschap van de Tweede Kamer is, in tegenstelling tot het lidmaatschap van de overige vertegenwoordigende organen, een (fulltime) hoofdfunctie. De schadeloosstelling is het hoofdinkomen en de overige rechtspositionele voorzieningen van Tweede Kamerleden zijn hier dan ook op toegesneden. De

³⁶⁹ Een eindheffingsbestanddeel is een vooraf bepaald deel van het loon waarbij de werkgever (i.c. het bestuursorgaan dat de vergoedingen en bezoldiging betaalt) de loonbelasting en premie volksverzekeringen voor zijn eigen rekening neemt (zie [artikel 31, eerste lid, onderdeel f, van de Wet op de loonbelasting 1964](#))

leden van de Eerste Kamer ontvangen in het advies van Dijkstal dezelfde vaste onkostenvergoeding conform de leden van de Tweede Kamer, aangezien de rechtspositie van leden van de Eerste Kamer in belangrijke mate is afgeleid van de rechtspositie van de leden van de Tweede Kamer en deze leden naar verwachting een vergelijkbaar kostenpatroon hebben.

Advies. Het college acht een koppeling van de onkostenvergoeding in de vorm van een vast en tamelijk willekeurig gekozen percentage van het salaris niet in overeenstemming met het uitgangspunt van een faire vergoeding voor de in redelijkheid daadwerkelijk te maken kosten die aan het ambt zijn verbonden. Uitgedrukt in een percentage van het salaris (bezoldiging, vergoeding) wordt dat uitgangspunt te veel naar de achtergrond gedrongen (nog daargelaten de behoefte om allerlei overgangsrecht toe te passen bij een verlaging van de uitkomst van dit percentage). Het college adviseert dan ook om de hoogte van de vergoedingen (opnieuw) te herijken op de daadwerkelijk en dus feitelijk gemaakte onkosten en daar een gericht onderzoek naar te (laten) doen; bijvoorbeeld op initiatief van de koepels (VNG, IPO, Unie van Waterschappen) en voor centrale ambtsdragers in opdracht van het ministerie van BZK

Alternatief-1 (minder wenselijk):

- om vanwege de daarmee te bereiken vereenvoudiging (desondanks) te kiezen voor het voorstel zoals dat door de Commissie Dijkstal is geformuleerd, door uit te gaan van één percentage, te kiezen door het gemiddelde percentage te nemen van de onkostenvergoedingen gerelateerd aan de thans geldende vergoedingen en bezoldiging, en het overgangsrecht zo te bepalen dat de nieuwe (zowel hogere als lagere) bedragen in alle gevallen pas gaan gelden met ingang van een nieuw college of kabinet

Alternatief 2:

- onder de erkenning dat de forfaitaire bedragen zoals die thans gelden alleen historisch verklaarbaar zijn, er desondanks voor te kiezen de geaccepteerde en als adequaat te bestempelen geldende bedragen te handhaven, waarbij het redelijk is de hoogte van de onkostenvergoeding plus ambtstoelage voor de commissaris van de Koning te verlagen naar het bedrag van de onkostenvergoeding voor een minister (nieuwe bedragen ingaande bij nieuwe benoemingen).

Overzicht onkostenvergoedingen naar diverse ambten en hun historische achtergrond

Ministers/staatssecretarissen In verband met de bijzondere positie gold tot 1990 voor bewindslieden een bijzondere fiscale regeling. Bewindspersonen mochten de op het ambt drukkende kosten per jaar voor een bedrag van fl. 9.000 (minister) respectievelijk fl. 7500 (staatssecretaris) op zijn of haar inkomen in mindering brengen. Deze kosten hoefden niet te worden aangetoond. Deze bedragen waren tot 1990 sinds 1965 niet gewijzigd. De aftrekregeling berustte op de overweging dat de niet voor vergoeding in aanmerking komende ambtskosten vaak moeilijk aantoonbaar waren en dat het - gezien de aard van hun functie - niet gewenst was dat zij in discussie moesten treden met de belastinginspecteur over de hoogte van hun (on)kosten. De minister-president en de minister van Buitenlandse Zaken ontvingen daarnaast nog een vaste ambtstoelage. Deze ambtstoelage werd niet systematisch bijgesteld. In 2002 is het nieuwe voorzieningenstelsel voor ministers en staatssecretarissen ingevoerd. Voorzieningen die voor bewindslieden noodzakelijk zijn in verband met de uitoefening van het

ambt worden zoveel mogelijk rechtstreeks uit de bedrijfsvoering van het departement aan de bewindspersoon ter beschikking gesteld. De onkostenvergoeding is opgenomen in het Voorzieningenbesluit ministers en staatssecretarissen. De Minister-President en de minister van Buitenlandse Zaken ontvangen een tweemaal zo hoge onkostenvergoeding ten opzichte van een minister, dit in verband met hun internationale representatieve verplichtingen. Per 1 januari 2025 ontvangen ministers 454,12 Euro per maand, staatssecretarissen 377,12 Euro. De Minister-President en de Minister van Buitenlandse Zaken ontvangen maandelijks 908,21 Euro.³⁷⁰

Een minister-president, minister of staatssecretaris die op meer dan 50 kilometer afstand van zijn/haar ministerie woont, kan gemeubileerde woonruimte ter beschikking gesteld krijgen op een afstand van maximaal 25 kilometer van het ministerie. Voorts maken bewindslieden gebruik van bepaalde voorzieningen op het gebied van beveiliging, informatie- en communicatie, vervoer (dienstauto) en verblijf bij dienstreizen. Ook maken zij de afgelopen jaren in toenemende mate gebruik van mediatrainers en/of personal coaches die ten laste van de bedrijfsvoering van het betreffende ministerie worden vergoed.

Leden van de Tweede Kamer Kamerleden ontvingen in 1970 een gedifferentieerde jaarlijkse onkostenvergoeding, afhankelijk van de afstand tussen woonplaats en Den Haag (van fl. 4.675 tot fl. 9.350). De bedragen werden geïndexeerd aan de hand van de aanpassing van de vergoeding voor rijkspersoneel voor verblijfkosten. Sinds 1 januari 1990 is er voor Tweede Kamerleden naast een vergoeding voor verblijfkosten, een vaste onkostenvergoeding voor beroepskosten, die jaarlijks wordt geïndexeerd aan de hand van de consumentenprijsindex. Bij de verhoging van de schadeloosstelling per 1 januari 1997 (van schaal 14 naar schaal 16 BBRA) is om een neutraal inkomenseffect te krijgen onder meer de onkostenvergoeding met 65% verlaagd. Per 1 januari 2025 ontvangen Tweede Kamerleden een bedrag van 3.413 Euro per jaar voor de vergoeding van onkosten (omgerekend 284 Euro per maand).

Tweede Kamerleden ontvangen bovendien een *verblijfkostenvergoeding* die afhangt van de afstand tussen hun woonplaats en de Tweede Kamer. De maandelijks vergoeding wordt aangewezen als een eindheffingsbestanddeel (zie ook voetnoot 11)

Wie in het centrum van Den Haag woont krijgt bijvoorbeeld een verblijfvergoeding van omgerekend ca. 200 euro per maand. Wie 150 kilometer of verder van Den Haag woont ontvangt tot ca. 2.800 euro per maand³⁷¹. De verblijfkostenregeling is gebaseerd op de gedachte van de afspiegeling; het parlement kan, zo was de gedachte bij invoering van deze vergoeding, alleen een afspiegeling zijn van alle regio's als Kamerleden die ver van Den Haag wonen tegemoetgekomen worden in de kosten van verblijf in een hotel. De vergoeding is forfaitair en ter vermijding van declaraties niet afhankelijk van daadwerkelijk gemaakte kosten voor verblijf.

Leden van de Eerste Kamer Eerste Kamerleden ontvingen in 1970 een jaarlijkse onkostenvergoeding van fl. 1.925 (874 Euro). Dit bedrag werd geïndexeerd aan de hand van de aanpassing van de vergoeding voor rijkspersoneel voor verblijfkosten. In 1995 wordt voor leden van de Eerste Kamer naast een aan de woon-werk afstand gerelateerde vergoeding voor verblijfskosten, een vaste jaarlijkse vergoeding voor ambtskosten geïntroduceerd die jaarlijks

³⁷⁰ De maandelijks vergoeding wordt aangewezen als een eindheffingsbestanddeel (zie ook voetnoot 11)

³⁷¹ Hier is in het verleden weleens discussie over geweest. Er waren Kamerleden die een adres opgaven dat verder van Den Haag af lag dan waar ze in de praktijk meestal verbleven.

wordt geïndexeerd aan de hand van de consumentenprijsindex. Bij de verhoging van de schadeloosstelling per 1 januari 1997 is om een neutraal inkomenseffect te krijgen onder meer de onkostenvergoeding met 40% verlaagd. Per 1 januari 2025 ontvangen Eerste Kamerleden een bedrag van 3.250,56 per jaar voor de vergoeding van onkosten (omgerekend 270 Euro per maand). Eerste Kamerleden ontvangen ook een vergoeding voor dienstreiskosten.

Verder ontvangen ook de Eerste Kamerleden een verblijfkostenvergoeding die afhangt van de afstand tussen hun woonplaats en de Eerste Kamer; variërend van 45 Euro per maand voor wie in Den Haag woont tot ca 1.400 Euro voor wie 150 kilometer of verder van Den Haag woont.

Hoge Colleges van Staat Voor de Hoge Colleges gold net als voor bewindslieden een fiscale (aftrek-) regeling. Aan de hand van een interne richtlijn van het kabinet kon voor de belastingheffing een bedrag van het op het ambtsinkomen drukkende kosten in aftrek worden gebracht op het inkomen (fl. 9.000 voor de vicepresident van de Raad van State en de president van de Algemene Rekenkamer). Het kabinet heeft deze richtlijn ingetrokken. Sinds 1 januari 1992 wordt voor de vicepresident van de Raad van State, de staatsraden en de president en de leden van de Algemene Rekenkamer een maandelijkse vergoeding verstrekt, geïndexeerd aan de hand van de materiële overheidsconsumptie. Deze bedragen zijn gelijk aan de bedragen voor ministers en staatssecretarissen. Sinds 1 januari 1990 wordt de Nationale ombudsman een vaste maandelijkse vergoeding van (toen) fl. 450 toegekend. Indexatie vindt plaats aan de hand van materiële overheidsconsumptie. Het bedrag komt overeen met het bedrag dat toen ook voor ministers gold. Per 1 januari 2025 ontvangen leden van Hoge Colleges van Staat 453 Euro per maand.

Commissaris van de Koning Met ingang van 1 januari 1980 ontvangt de commissaris van de Koning een ambtstoelage van 900 Euro (2.000 gulden) per maand voor representatieve verplichtingen. Dit bedrag is met ingang van 1991 gestegen tot 14.267 Euro (fl. 31.440) per jaar. Het toenmalige Rechtspositiebesluit commissarissen van de Koning regelde dat de commissaris *daarnaast* een bijdrage ontving in de bijzondere kosten die aan de uitoefening van het ambt zijn verbonden van fl. 2.620,00 per maand. In de toelichting is aangegeven dat om de vijf jaar zal worden beoordeeld of de hoogte van de ambtstoelage nog toereikend is.

Per 1 januari 2025 ontvangen Commissarissen van de Koning zowel een ambtstoelage als een vergoeding voor ambtskosten; de ambtstoelage bedraagt 806 Euro en de vergoeding voor de zogenoemde 'overige ambtskosten' bedragen 616 Euro (alle bedragen per maand); de bedragen worden jaarlijks bijgesteld aan de hand van de CBS-consumentenprijsindex.

Burgemeesters Zij kennen sinds 1954 een ambtstoelage die is gedifferentieerd naar gemeentegrootte. Vanaf 1966 geldt een maximum van 227 Euro (fl. 500). In 1981 wordt voor burgemeesters een ambtstoelage toegekend van 10% van de maximumbezoldiging met nog altijd hetzelfde maximumbedrag van 227 Euro (fl. 500). Dat betekent dat sinds 1985 alle burgemeesters het maximumbedrag ontvangen. Met ingang van 1 januari 1986 wordt het maximumbedrag verhoogd tot 272 Euro (fl. 600), zonder indexering. Bij het bepalen van het maximumbedrag is een 'lichte differentiatie' naar het inwonertal van gemeenten aangebracht (fl. 525 - fl. 600). In de periode 1 januari 1986 tot 1 januari 1994 worden de bedragen niet aangepast. In 1994 wordt het bedrag van de ambtstoelage verhoogd en wordt bepaald dat de ambtstoelage wordt geïndexeerd aan de hand van de consumentenprijsindex.

Per 1 januari 2025 ontvangen burgemeesters een onkostenvergoeding van 491 Euro per maand.

Statenleden Bij de introductie van een vergoeding van werkzaamheden in 1977 wordt ook een tegemoetkoming in de kosten toegekend tot maximumbedragen die jaarlijks door de minister van Binnenlandse Zaken worden geïndexeerd aan de hand van het prijsindexcijfer. Per 1 januari 2025 ontvangen Statenleden 216 Euro per maand. Er is geen forfaitaire verblijfkostenvergoeding, maar de kosten van noodzakelijk verblijf kunnen worden gedeclareerd. Statenleden ontvangen voor het bijwonen van vergaderingen en het reizen in het kader van het uitoefenen van hun functie een vergoeding ter hoogte van het maximaal fiscaal onbelast toe te kennen kilometerbedrag -0,23 cent- of de kosten van OV/ NS-Businesscard).

Gedeputeerden Provincies konden tot 1992 eigen regelingen voor vergoeding van kosten voor gedeputeerden opstellen. In 1992 wordt deze autonomie beperkt door aan provinciale staten de mogelijkheid te bieden om bij verordening te bepalen dat aan leden van gedeputeerde staten een onbelaste vergoeding voor overige kosten wordt toegekend van ten hoogste 3267 Euro (fl. 7.200) per jaar. De hoogte van dit bedrag werd destijds bepaald aan de hand van een enquête naar de hoogte van de voor de functie gemaakte kosten. Dit bedrag wordt jaarlijks geïndexeerd aan de hand van het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie. De systematiek van maximale onkostenvergoedingen blijft ook in 2001 gehandhaafd bij de ingrijpende herziening van de onkostensystematiek op grond van gewijzigde belastingwetgeving. Per 1 januari 2025 ontvangen gedeputeerden een onkostenvergoeding van 451,55 Euro per maand.

Wethouders Veel gemeenten kenden tot 1992 een eigen regeling voor vergoeding van onkosten van wethouders. Voor de algemene onkostenvergoeding van wethouders werd in 1992 dezelfde systematiek ingevoerd als voor gedeputeerden. De centraal vastgestelde maximumbedragen voor een onbelaste onkostenvergoeding voor een door de gemeenteraad vast te stellen zijn voor de kleinste gemeenten fl. 3.100 tot fl. 7.200 voor de vier grootste gemeenten. De systematiek van maximale onkostenvergoedingen blijft ook in 2001 gehandhaafd na de ingrijpende herziening van de onkostensystematiek op grond van gewijzigde belastingwetgeving. Per 1 januari 2025 ontvangen wethouders een maandelijks vergoeding (voor elke inwonerklass) van 451,55 Euro per maand.

Raadsleden en commissieleden Bij de introductie van een vergoeding van werkzaamheden in 1975 wordt aan raadsleden ook een tegemoetkoming in de kosten toegekend, tot maximumbedragen die jaarlijks door de minister van Binnenlandse Zaken worden geïndexeerd aan de hand van het prijsindexcijfer. Per 1 januari 2025 ontvangen raadsleden maandelijks € 215,94. Gemeenten kennen ook zogeheten commissieleden, die geen gekozen raadslid zijn. Deze leden (die in elke gemeente vaak anders worden genoemd, zoals steunfractielid, burgerlid, fractievertegenwoordiger, duo-raadslid of commissielid) krijgen ook een vergoeding, gebaseerd op deelname aan vergaderingen. De vergoeding per (bijgewoonde) vergadering voor deze commissieleden is sinds 1 januari 2025:

Inwonertal	Vergoeding per vergadering
Tot en met 10.000	€ 77,84
10.001-20.000	€ 86,05

Inwonertal	Vergoeding per vergadering
20.001-50.000	€ 103,23
50.001-100.000	€ 127,01
100.001-250.000	€ 162,24
>250.000	€ 205,67

Commissieleden zijn vrij kritisch over het huidige vergoedingssysteem. Met een vaste maandelijkse vergoeding zou dit probleem opgelost kunnen worden. Commissieleden kunnen echter, conform artikel 84 van de Gemeentewet, alleen een vergoeding per bijgewoonde vergadering ontvangen (zie hierover meer in **fiche 3**).

Fiche 8. Het gebruik van dienstauto's

Relatie met criterium:	1, 4, 5
Indicatie voor verandering:	ja
Betreft groep(en) ambtsdragers:	Voorzitters (en dagelijks bestuurders voor zover zij een dienstauto beschikbaar hebben)

Samenvatting

Indien voor (bijvoorbeeld) voorzitters en/ of dagelijks bestuurders ten aanzien van noodzakelijk geacht representatief vervoer zou worden gekozen voor dezelfde beleidslijn als voor bewindspersonen, zou dat voor het bestuursorgaan een administratieve vereenvoudiging kunnen betekenen. Het verdient aanbeveling dat het Rechtspositiebesluit-dpa de mogelijkheid hiertoe opent. De kans op fouten, met alle (publicitaire en budgettaire) gevolgen van dien, wordt hierdoor verkleind. Een gevolg van deze keuze is bovendien dat het een mogelijkheid biedt om de betrokkenen een dienstauto voor privégebruik om niet ter beschikking te stellen die, alhoewel geen bezoldiging in de zin van de Wnt, als een beloning ervaren kan worden. Dit kan bovendien de werving en het behoud voor de desbetreffende functionarissen bevorderen. Het is echter aan het betreffende bestuursorgaan, betrokkenen zelf en de volksvertegenwoordigingen om deze afwegingen te maken. Uiteraard komen de hiermee gemoeide meeruitgaven ten laste van de betreffende publieke middelen.

Dienstautogebruik bewindspersonen. In het Voorzieningenbesluit ministers en staatssecretarissen³⁷² (hierna Voorzieningenbesluit) is geregeld dat bewindslieden de beschikking hebben over een dienstauto met chauffeur. Een dienstauto moet voldoen aan een genormeerde kilometerprijs. De kilometerprijs van een aan te schaffen dienstauto wordt aan de hand van een formule uit het Voorzieningenbesluit bepaald. Zijn de kosten per kilometer hoger, dan is het op grond van het Voorzieningenbesluit niet toegestaan een dergelijke dienstauto in gebruik te nemen. Er is een - iets hogere - kostprijsnorm voor innovatieve, milieuvriendelijke (elektrische) auto's. Een bewindspersoon is zelf verantwoordelijk voor de uiteindelijke aanschaf van de eigen dienstauto. De minister van BZK is verantwoordelijk voor het normenkader in het Voorzieningenbesluit. Op deze norm zijn twee uitzonderingen. Er is een uitzonderingsbepaling in verband met arbeidsomstandigheden (na advies van een Arbo-deskundige). Volgens de Arbeidsomstandighedenwet dient iedere plaats die in verband met het verrichten van arbeid wordt of pleegt te worden gebruikt, te worden aangemerkt als arbeidsplaats in de zin van die wet. De voorschriften van de arbeidsomstandighedenwetgeving, zoals die van toepassing zijn op werknemers, gelden ook voor politieke ambtsdragers en (dus ook) voor bewindslieden. Inzet is medische problemen (bijv. rugklachten) te voorkomen. De inrichting van de werkplekken moet zoveel mogelijk aan de persoonlijke eigenschappen van werknemers worden aangepast en worden ingericht volgens ergonomische beginselen. Een aantal bewindslieden maakt van deze uitzonderingsbepaling gebruik (bijv. aangepaste beenruimte, orthopedische stoel/bank, ruimere instap). Deze bewindslieden blijven op deze wijze dus ook binnen het normenkader van het Voorzieningenbesluit. Daarnaast is er een uitzonderingsmogelijkheid die ziet op bijzondere veiligheidsoverwegingen. Uitgangspunt is dat de dienstauto standaard geschikt dient te zijn voor het aanbrengen van lichte beveiligingsmaatregelen. Als de noodzaak bestaat tot het treffen van bijzondere beveiligingsmaatregelen, kunnen de benodigde aanpassingen niet

³⁷² Het Voorzieningenbesluit staat hier: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0013753/2025-01-01>

worden gerealiseerd binnen het normbedrag per kilometer. In een dergelijk geval moet een zwaardere en duurdere (bepantserde) auto worden gebruikt. Een aantal bewindspersonen dient op grond van een veiligheidsanalyse gebruik te maken van deze uitzonderingsbepaling.

Om veiligheidsredenen is het ministers niet toegestaan om privé met de eigen auto te rijden. Zij kunnen dus niet afzien van het privégebruik van de dienstauto. Vanwege deze onvrijwilligheid werd het gebruik van de dienstauto door bewindspersonen voor privédoeleinden aanvankelijk niet als privégebruik beschouwd. Sinds de Hoge Raad in 1997 echter heeft beslist dat over het gebruik van de dienstauto door bewindspersonen niettemin inkomstenbelasting (loonbelasting) moet worden geheven, vindt sindsdien bijtelling wegens privégebruik van de dienstauto plaats, en betalen bewindspersonen loonbelasting over het gebruik van de dienstauto. Wegens het verplichte karakter van het gebruik van de dienstauto om veiligheidsredenen, wordt de loonbelasting voor bewindspersonen ingevolge het reeds genoemde artikel 8 van het Voorzieningenbesluit ministers en staatssecretarissen gecompenseerd, zodat het arrest van de Hoge Raad geen verlaging van de netto bezoldiging van de bewindspersonen tot gevolg heeft gehad.

Dienstautogebruik Kamervoorzitters en fractievoorzitters Het belang van het publieke ambt van de voorzitter van de Eerste en de Tweede Kamer en de diverse representatieve verantwoordelijkheden die uit dit ambt voortvloeien, rechtvaardigen dat een dienstauto met chauffeur ter beschikking wordt gesteld. De voorzitter kan voor dienstreizen en voor het woon-werkverkeer gebruik maken van de dienstauto en kan daarvan geen gebruik maken voor privédoeleinden. De normen voor dienstauto's komen voor het overige overeen met de hiervoor genoemde normen voor bewindsliden die zijn opgenomen in het Voorzieningenbesluit ministers en staatssecretarissen. In het geval een ter beschikking gestelde dienstauto aantoonbaar alleen voor het ambt van voorzitter van de Kamer wordt gebruikt, heeft dat gebruik dus geen fiscale bijtelling voor betrokkenen tot gevolg (NB indien de voorzitter kiest voor het gebruik van de dienstauto, kan geen gebruik worden gemaakt van de reiskostenvoorzieningen op grond van artikel 7 van de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer, dan wel artikel 17 van de Wet vergoedingen leden Eerste Kamer).

Dienstautogebruik decentrale bestuurders en voorzitters Indien de gemeente, provincie of het waterschap de toezegging doet dat er te allen tijde een auto beschikbaar is en de feitelijke beschikkingsmacht bij de desbetreffende politieke ambtsdrager ligt, is (fiscaal) sprake van een ter beschikking gestelde auto. Het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers maakt (vervolgens) onderscheid tussen zakelijk, bestuurlijk en privégebruik van de ter beschikking gestelde auto:

- Zakelijk gebruik: het fiscaal-zakelijk. Hieronder valt woon-werkverkeer, dienstreizen en ritten voor ambtsgebonden ('q.q.') functies.
- Bestuurlijk gebruik: ritten die fiscaal niet-zakelijk zijn maar die naar mening van het college van B&W (gemeenten), Gedeputeerde Staten (provincies) of het dagelijks bestuur (waterschappen) nog wel in het belang van de werkgever zijn: de zogenaamde "niet-q.q." nevenfuncties.
- Privé gebruik: gebruik voor andere doeleinden dan zakelijk of bestuurlijk.

Fiscaal en/of rechtspositioneel, zijn de gevolgen van dit onderscheid verschillend:

- Uitsluitend zakelijk gebruik: de ambtsdrager is geen bijtelling verschuldigd.
- Zakelijk en bestuurlijk gebruik: de belastingheffing over de bijtelling wordt aan de ambtsdrager vergoed (en ten laste gebracht van de vrije ruimte van de Werkkostenregeling).
- Zakelijk, bestuurlijk en privégebruik: de belastingheffing over de bijtelling wordt niet vergoed en de ambtsdrager is een eigen bijdrage verschuldigd voor privégebruik die aan het bestuursorgaan moet worden vergoed³⁷³.

Praktische betekenis. Voor de praktijk betekent dit dat voor decentrale bestuurders en voorzitters aan wie een auto beschikbaar is gesteld, (ten minste) een sluitende kilometerregistratie vereist is en dat periodiek aan de hand van de feitelijke situatie van het gebruik beoordeeld moet worden wat de fiscale en rechtspositionele gevolgen zijn voor de betrokkene. De ervaring is dat de voorschriften vaak onvoldoende bekend zijn of nageleefd worden waardoor (fiscale) risico's worden gelopen³⁷⁴. Het verdient dus ten algemene aanbeveling vooraf de mogelijkheden en gevolgen te bespreken met de betrokkenen, waardoor discussies achteraf worden voorkomen.

Advies. Indien voor (bijvoorbeeld) voorzitters zou worden gekozen voor dezelfde beleidslijn als voor bewindspersonen (t.w. het beschikbaar stellen van een dienstauto en chauffeur vanwege veiligheidsredenen), zou dat voor het bestuursorgaan mede een administratieve vereenvoudiging kunnen betekenen. Het verdient aanbeveling dat het Rechtspositiebesluit-dpa de mogelijkheid hiertoe opent. De kans op fouten, met alle (publicitaire en budgettaire) gevolgen van dien, wordt hierdoor verkleind. Dit aspect kan bovendien de werving en het behoud voor de desbetreffende functionarissen bevorderen en de vervulling van het ambt verlichten. Het is echter aan het betreffende bestuursorgaan, betrokkenen zelf en de volksvertegenwoordigingen om deze afwegingen te maken. Uiteraard komen de hiermee gemoeide meeruitgaven ten laste van de betreffende publieke middelen.

³⁷³ Zie bijv. voor de gemeenten artikel 3.2.10 van het Rechtspositiebesluit-dpa: "De burgemeester of de wethouder betaalt voor het gebruik van de aan hem ter beschikking gestelde auto voor andere dan zakelijke of bestuurlijke doeleinden een eigen bijdrage per maand aan de gemeente."

³⁷⁴ Zie bijvoorbeeld: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/amsterdam-krijgt-naheffing-van-62000-euro-om-priveritten-halsema>

Collegeleden in Amsterdam mogen sinds 2019 in principe de dienstauto niet gebruiken voor privédoeleinden. Voor de burgemeester geldt een uitzondering 'vanwege de 24-uurs beschikbaarheid en de veiligheidsvereisten'. Als het aantal privé gereden kilometers boven de 500 uitkomt, is echter een fiscale bijtelling van toepassing. In het geval van de burgemeester betaalt de gemeente die kosten. Dat bleek in de afgelopen jaren dus niet te zijn gedaan.

Fiche 9. Tijd- en plaats onafhankelijk werken en thuiswerkvergoeding.

Relatie met criterium:	8
Indicatie voor verandering:	eventueel
Betreft groep(en) ambtsdragers:	alle

Samenvatting

Als uitgangspunt geldt dat politieke ambtsdragers waar dat mogelijk of wenselijk is zelf bepalen of zij gebruik maken van de mogelijkheden tot plaats- en tijdsafhankelijk werken. Vanwege de aard van de werkzaamheden is (geregeld) thuiswerken voor hen weliswaar vaak niet mogelijk of wenselijk, maar zeker niet onmogelijk, vooral vanwege de vaak lange werktijden waardoor ook in avonden en weekends (thuis) wordt gewerkt. Alleen in uitzonderlijke situaties, zoals tijdens de coronapandemie is structureel thuiswerken noodzakelijk gebleken, waarbij dan bepaalde (bijv. fiscaal onbelaste) vergoedingen per definitie relevant worden. In dergelijke gevallen zouden elementen zoals een vaste vergoeding per thuiswerkdag of een internetvergoeding, vergelijkbaar met de regeling in de cao's van Nederlandse Universiteiten of de cao Rijksoverheid relevant kunnen zijn. De thuiswerkvergoeding is sinds 2022 onbelast. Iedere werkgever mag in 2025 een belastingvrije thuiswerkvergoeding van maximaal € 2,40 per dag geven. De meeste werkgevers geven een vaste thuisvergoeding per week of maand. Het college adviseert alle politieke ambtsdragers een dergelijke vergoeding toe te kennen.

Regelingen in cao's. De hoogte en vorm van de thuiswerkvergoeding variëren afhankelijk van de sector, de specifieke arbeidssituatie en de specifieke cao. De cao Rijksoverheid bijvoorbeeld biedt een vast bedrag per dag, terwijl de cao Banken de Nibud-norm als richtlijn hanteert.³⁷⁵ De cao Verzekeringsbedrijven biedt een modelregeling waar individuele bedrijven gebruik van kunnen maken.³⁷⁶ Uit de cao's volgt dat sociale partners het belangrijk vinden om afspraken te maken over de frequentie van thuiswerken, de bereikbaarheid en de werktijden. In de cao Nederlandse Universiteiten hebben werknemers recht op een tegemoetkoming per thuiswerkdag én een internetvergoeding voor het thuiswerken.³⁷⁷ Verder is in de cao Rijksoverheid opgenomen dat de werkgever zorgt voor noodzakelijke Arbovoorzieningen voor een ergonomische thuiswerkplek.³⁷⁸

Ervaringen met thuiswerken bij werknemers en zelfstandigen³⁷⁹.

- Hogere reiskosten zijn voor meeste werknemers en zelfstandigen ook geen reden om meer thuis te werken: 16% van de werknemers en 20% van de zelfstandigen overweegt om wel meer thuis te werken indien de reiskosten toenemen. 73% van de werknemers en 70% van de zelfstandigen overweegt dit niet.

³⁷⁵ Zie cao Rijksoverheid.

³⁷⁶ Zie cao Verzekeringsbedrijven.

³⁷⁷ Zie cao Nederlandse Universiteiten.

³⁷⁸ Zie cao Rijksoverheid.

³⁷⁹ Bron: "Gebruik onbelaste reiskostenvergoeding. Een onderzoeksrapportage", uitgevoerd door *Motivaction* i.o.v. de Belastingdienst (2023)

- Een meerderheid van de werknemers (65%) en werkgevers (75%) is bekend met de thuiswerkkostenvergoeding. Onder zelfstandigen is de (fiscale) regeling echter maar bekend bij de helft van hen (50%). De thuiswerkvergoeding is sinds 2022 onbelast. Een werkgever mag in 2025 een belastingvrije thuiswerkvergoeding van maximaal € 2,40 per dag geven. De meeste werkgevers geven een vaste thuisvergoeding per week of maand.
- Ondanks de hoge bekendheid wordt de vergoeding volgens de meerderheid van de werknemers (61%) en werkgevers (53%) niet geboden. Dat medewerkers niet thuis werken is volgens werkgevers het vaakst reden om geen thuiswerkkostenvergoeding te bieden (46%). 13% van de werkgevers kent de regeling niet.
- Werknemers die wel een thuiswerkkosten vergoeding ontvangen, krijgen meestal € 2,- per dag vergoed.
- Werkgevers die een thuiswerkvergoeding aanbieden, ondernemen verschillende acties om thuiswerkvergoeding te faciliteren. Zij informeren medewerkers (41%) en bieden een vaste periodieke vergoeding (38%). Ook bieden ze ondersteuning bij het gebruik van de vergoeding (31%), bieden ze een gebruiksvriendelijk systeem voor de administratie (29%) en geven ze tijd om de kosten te declareren (26%).

Politieke ambtsdragers. Vanwege de aard van de werkzaamheden van politieke ambtsdragers is thuiswerken voor hen vaak niet wenselijk, maar voor bepaalde werksituaties ook niet onmogelijk vooral vanwege de vaak lange werktijden waardoor ook in avonden en weekends (thuis) wordt gewerkt. Er zijn geen gegevens bekend over (de mate van) thuiswerken door politieke ambtsdragers. Alleen in uitzonderlijke situaties, zoals tijdens de coronapandemie, is tijdelijk thuiswerken noodzakelijk gebleken, waarbij dan bepaalde (bijvoorbeeld de fiscaal toegelaten) vergoedingen per definitie relevant worden. In dergelijke gevallen zouden elementen zoals een vaste vergoeding per thuiswerkdag of een internetvergoeding, vergelijkbaar met de regeling in de cao's van Nederlandse Universiteiten of de cao Rijksoverheid, relevant kunnen zijn. De thuiswerkvergoeding is sinds 2022 onbelast. Iedere werkgever mag in 2025 een belastingvrije thuiswerkvergoeding van maximaal € 2,40 per dag geven. De meeste werkgevers in de onderzochte cao's geven een vaste thuisvergoeding per week of maand.

Als uitgangspunt kan worden genomen dat politieke ambtsdragers waar dat mogelijk of wenselijk is, te allen tijde zelf bepalen of zij gebruik maken van de mogelijkheden tot plaats- en tijdsafhankelijk werken. En dit gebeurt dan ook, mede vanwege de vaak lange werktijden en het verrichten van werkzaamheden (thuis) in avonden en weekends. Het college adviseert dan ook om die reden alle politieke ambtsdragers een dergelijke vergoeding toe te kennen.

Het ligt uiteraard niet voor de hand om, zoals voor werknemers wel opportuun kan zijn, nadere regels te stellen over de frequentie van thuiswerken, bereikbaarheid en werktijden.

Fiche 10. Beëindiging door ontslag, transitievergoeding en boven- en na-wettelijke voorzieningen (WW, WIA, Appa)

Relatie met criterium:	8
Indicatie voor verandering:	Ja, in relatie tot opleiding en ontwikkeling
Betreft groep(en) ambtsdragers:	Voorzitters, dagelijks bestuurders Tweede Kamerleden

Samenvatting

Anders dan werknemers hebben ambtsdragers geen ontslagbescherming, kan er aan een politiek ambt abrupt en ongewild een eind komen en is herbenoeming in een politiek ambt geen vanzelfsprekendheid. Het adviescollege benadrukt het belang van betere mogelijkheden om tijdig, reeds gedurende het ambt, te investeren in de kansen op een goede vervolgloopbaan. Het college doet aanbevelingen met betrekking tot een persoonlijk ontwikkelbudget en (tijd voor) het bevorderen van duurzame inzetbaarheid van politieke ambtsdragers. Daarnaast kan de toekenning van politiek verlof behulpzaam zijn, als een uitbreiding van het bestaande vangnet, dat de politieke ambtsdragers in staat hoort te stellen hun werkzaamheden onafhankelijk uit te voeren, zonder te grote financiële risico's van een vertrek zodra dat opportuun is.

Cao/ werknemer. De werknemer wordt in het Nederlandse arbeidsrecht en waar mogelijk aanvullend in cao's gebruikelijk een hoge mate van zekerheid geboden door de wettelijke regels omtrent de (eenzijdige) beëindiging van de arbeidsovereenkomst.³⁸⁰ Met de Wet werk en zekerheid is een zogenoemd gesloten stelsel van vooraf benoemde ontslagredenen in de wet opgenomen. De algemene regel is dat ontslag geoorloofd is, mits er een wettelijke ontslaggrond voor is en het ontslag feitelijk onderbouwd redelijk is. Bij ontslag bestaat er een preventieve toetsing. Die toetsing wordt afhankelijk van de ontslaggrond uitgevoerd door het UWV of de kantonrechter. Het UWV toets bij reorganisatieontslag en langdurige arbeidsongeschiktheid, de kantonrechter bij overige in de persoon gelegen ontslagredenen.³⁸¹

Als de arbeidsovereenkomst niet van rechtswege eindigt moet de arbeidsovereenkomst opgezegd worden. De wet kent daarvoor opzegtermijnen.³⁸² In bepaalde cao's wordt van de wettelijke opzegtermijn afgeweken.

Met de Wet werk en zekerheid is tevens de 'transitievergoeding' geïntroduceerd. Als de arbeidsovereenkomst door de werkgever is opgezegd, op verzoek van de werkgever is ontbonden, na een einde van rechtswege op initiatief van de werkgever niet aansluitend is voortgezet of als de arbeidsovereenkomst eindigt vanwege ernstig verwijtbaar handelen of nalaten van de werkgever, is deze transitievergoeding verschuldigd. Deze transitievergoeding is bedoeld als compensatie voor het ontslag en om de werknemer met behulp van de beschikbaar gestelde financiële middelen in staat te stellen diens transitie naar een andere baan mogelijk te maken of in ieder geval te vergemakkelijken. De transitievergoeding bedraagt nu 1/3 van het

³⁸⁰ Artikel 7:667 BW e.v.

³⁸¹ Kamerstukken II 2013/14, 33818, nr. 3. p

³⁸² Artikel 7:672 BW.

maandsalaris per heel dienstjaar (de overige maanden worden naar rato berekend) met een maximum van het geldende jaarsalaris. In bepaalde cao's wordt de transitievergoeding uitgesloten als er sprake is van een 'gelijkwaardige cao-uitkering' bij ontslag. De voorziening is alleen gelijkwaardig wanneer de waarde daarvan in geld minstens gelijk is aan het bedrag van de transitievergoeding waarop de individuele werknemer recht heeft. De voorziening zelf kan een vergoeding in natura zijn. Naast de eis van gelijkwaardigheid zijn er geen wettelijke eisen aan de gelijkwaardige voorziening. Een groot aantal voorzieningen – al dan niet in combinatie – kan dus in aanmerking komen als alternatief voor de transitievergoeding. Voorbeelden hiervan zijn:

- een financiële vergoeding
- afspraken over scholing
- recht op bemiddeling naar ander werk/ outplacement of een ander mobiliteitstraject
- een aanvulling op de WW-uitkering (t.a.v. de hoogte of de duur) of op de arbeidsongeschiktheidsuitkering

De voorziening zal *gekoppeld dienen te zijn aan het ontslag* van de werknemer. Een regeling bijvoorbeeld waarbij de pensioenopbouw (gedeeltelijk) wordt voortgezet na het ontslag van de werknemer voldoet niet aan de vereisten van een gelijkwaardige voorziening.

Met de Wet werk en zekerheid is voorts de WW-uitkering ingekort van maximaal 38 naar maximaal 24 maanden. In alle onderzochte cao's wordt er gesproken over hierop aanvullende voorzieningen of aanvullende uitkeringen bij werkloosheid. Zo dienen de werkgever in de cao Banken partij te zijn in de (cao-) *Private Aanvulling WW en WGA* (PAWW) en is er bij een WIA-uitkering na afloop van het tweede ziektejaar een aanvullende uitkering. Bij volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid is er een aanvulling tot 80% van het jaarinkomen.^{383 384} Ook in de cao Verzekeringsbedrijf hebben partijen met elkaar afgesproken om het 3e WW-jaar en de WGA (Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten) aan te vullen. De cao Nederlandse Universiteiten kent ook een boven- en nawettelijke werkloosheidsregeling (de hoogte resp. de duur), evenals de cao Rijksoverheid.³⁸⁵

Politieke ambtsdragers. De politiek ambtsdrager heeft geen ontslagbescherming. Het vervullen van het ambt als benoemde bestuurder is inherent afhankelijk van het vertrouwen van de kiezers of de politiek (de volksvertegenwoordiging) en daarnaast van de eigen keuze van de ambtsdrager het ambt al dan niet voort te zetten. Bij volksvertegenwoordigers is dat laatste eveneens het geval en is er evenmin sprake van een arbeidsverhouding, waardoor ook zij niet onder de werknemersverzekeringen vallen. Bestuurders zijn tevens expliciet uitgesloten van de WW.³⁸⁶ Voor hen en voor Tweede kamer leden geldt de ontslaguitkeringsregeling in de Appa (zie hierna).

³⁸³ Cao banken pag.63

³⁸⁴ Cao Nederlandse Universiteiten pag. 129, Cao banken pag.63, CAO Rijksoverheid pag. 75, CAO Verzekeringsbedrijf 2024 pag. 46, CAO Gemeenten pag. 41

³⁸⁵ Cao Nederlandse Universiteiten p. 70. cao rijksoverheid, hoofdstuk 2, p.14 e.v.

³⁸⁶ Artikel 6 lid 1 sub a WW: Als dienstbetrekking wordt niet beschouwd de arbeidsverhouding van een persoon die minister, staatssecretaris, commissaris van de Koning, burgemeester, Nationale ombudsman, substituu-ombudsman, lid van gedeputeerde staten, wethouder, voorzitter van een waterschap of de Rijksvertegenwoordiger voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is.

Recht op Appa-uitkering na ontslag; onjuiste term 'wachtgeld' voortaan vermijden

Het recht op de Appa ontslaguitkering (in het spraakgebruik ook wel 'wachtgeld' ³⁸⁷ genoemd), bestaat ongeacht de reden van het aftreden, de niet-herbenoeming of ontslag van een dagelijks bestuurder, bewindspersoon of Tweede Kamerlid, tenzij hij al de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt. Decentrale volksvertegenwoordigers en Eerste Kamerleden ontvangen geen ontslaguitkering.

De omstandigheden - of het nu gaat om vrijwillig of gedwongen aftreden, een politiek conflict, langdurige ziekte of bijvoorbeeld het opzeggen van vertrouwen - doen niet ter zake. Het recht bestaat alleen dan niet als de uitkeringsgerechtigde rechtens zijn vrijheid is ontnomen, wanneer hij vrijwillig, zelf, afziet van de ontslaguitkering of wanneer er een herbenoeming volgt zonder onderbreking en voor dezelfde urenomvang.

De uitkeringsduur en -hoogte zijn in essentie volledig vergelijkbaar met die van werknemers (vooral als de cao het derde WW jaar repareert en geen maximum dagloon kent) en van ambtenaren. De uitkeringsgerechtigde moet zolang hij een uitkering ontvangt voldoen aan bepaalde verplichtingen en betrokkene heeft in beginsel een sollicitatieplicht. Dit betekent dat hij moet proberen passende arbeid te vinden op het inkomensniveau van het ambt waaruit de betrokkene is ontslagen, deze moet aanvaarden en mee moet werken aan activiteiten die daarvoor bevorderlijk zijn. Ook dit aspect is inhoudelijk vergelijkbaar met wat voor werknemers geldt op grond van de WW, al dan niet in combinatie met de daaraan gerelateerde boven- of na-wettelijke aanvulling in de betreffende cao. Op het nakomen van de (sollicitatie-) verplichtingen ziet de uitkeringsinstantie die de Appa regeling uitvoert toe.

Controversieel karakter 'wachtgeldregeling'. Een belangrijke verklaring voor het controversiële karakter van de 'wachtgeldregeling' voor politieke ambtsdragers ligt in het onbegrip over het uitoefenen van wachtgeldrechten als ambtsdragers uit eigen beweging opstappen. Als ze zelf ontslag nemen ontvangen werknemers immers geen WW-uitkering. Regelmatig wordt in de media ter discussie gesteld waarom ambtsdragers in hetzelfde geval dan wel recht op een uitkering hebben. ³⁸⁸Er zijn wezenlijke verschillen tussen 'gewone' werknemers die bij ontslag recht hebben op WW en politieke ambtsdragers die bij vertrek een beroep kunnen doen op de wachtgeldregeling. Zo hebben ambtsdragers niet alleen geen ontslagbescherming, maar is herbenoeming in een politiek ambt geen vanzelfsprekendheid en kan er aan een politieke functie om politieke redenen abrupt en ongewild een eind komen. Het is voor het functioneren van het openbaar bestuur daarom van groot belang zijn als alle betrokkenen de democratische betekenis van "deelnemen en opstappen zonder ernstige financiële risico's" blijven verdedigen. Het vangnet dat de Appa regeling biedt, geeft de ambtsdrager de mogelijkheid zijn ambt onafhankelijk te vervullen zonder de vrees abrupt zonder inkomen te geraken. Om die reden

³⁸⁷ Het college wil de term 'wachtgeld' (tamelijk ingeburgerd weliswaar) vermijden, nu deze niet past bij de rechtspositie van politieke ambtsdragers, maar voortkomt uit de oude rechtspositie van ambtenaren (de term stamt uit de tijd dat een ambtenaar formeel niet ontslagen kon worden, als hij geen actieve functie meer had, moest hij op toewijzing van een nieuwe functie "wachten")

³⁸⁸ Zie bijvoorbeeld Tubantia, 24 maart 2025 "Wachtgeld aan vertrokken bestuurders kost Twentse gemeenten miljoenen".

acht het college het zeer gewenst dat de zogenoemde 'Dijkhofclausule' in de Appa regeling komt te vervallen ³⁸⁹.

Decentrale volksvertegenwoordigers en Eerste Kamerleden hebben doorgaans een hoofdbaan (of pensioen) naast het ambt. Decentrale volksvertegenwoordigers en Eerste Kamerleden ontvangen dan ook (sinds 2014/2015) geen ontslaguitkering (meer) bij beëindiging van het ambt. Als het lidmaatschap eindigt, eindigen ook de aanspraken op de vergoeding en onkostenvergoeding. Bij aan- of aftreden in de loop van een kalendermaand ontvangt het lid de vergoeding en de onkostenvergoeding naar rato.

Leden van de Eerste Kamer, raads- en statenleden en leden van een algemeen bestuur van een waterschap kunnen bij beëindiging van die werkzaamheden echter wel de hoedanigheid van werknemer herkrijgen, voor zover die beëindiging plaatsvindt binnen het tijdvak van de bij de aanvang van die werkzaamheden voor die persoon nog geldende uitkeringsduur.³⁹⁰

Het college komt mede naar aanleiding van een gesprek met de *Transitiumgroep*, reïntegratie begeleiders voor politieke ambtsdragers die een Appa ontslaguitkering ontvangen ³⁹¹, tot de navolgende aanbevelingen:

- 1) de periode van drie maanden voorafgaand aan de start van de sollicitatieverplichting blijkt in de praktijk als kort ervaren te worden om mentaal goed voorbereid aan de reïntegratie of outplacement te kunnen beginnen. Het verdient aanbeveling de termijn te verlengen tot vier maanden.
- 2) Het verdient aanbeveling dat de reïntegratie (na het ambt) al gedurende het ambt aandacht krijgt. In deze zogenoemde "pre-Appa fase" zou de voorbereiding op het leven na de politiek centraal moeten staan, waarbij het vooral gaat om het verkrijgen van inzicht in de toekomstige inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. Het geeft inzicht in de persoonlijke kwaliteiten, de toegevoegde waarde en de manier waarop deze in de markt kunnen worden ingezet. Het geeft tijdig inzicht in eventuele lacunes in de persoonlijke ontwikkeling die preventief aandacht verdienen. Om deze fase vorm te geven is een daartoe beschikbaar te stellen persoonlijk budget wenselijk (zie onder punt 4) hierna), evenals afspraken in het betreffende college dat de bestuurders voldoende tijd vrij maken om te werken aan hun toekomstige inzetbaarheid. De invulling en de ruimte die ervoor wordt gemaakt vraagt maatwerk: bekend is dat de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt afneemt naarmate men ouder wordt, zodat tijdig investeren in de vervolgloopbaan als "normaal" moet worden gezien en niet als een signaal dat de betrokkene overweegt spoedig te vertrekken.
- 3) De toekomstige inzetbaarheid neemt toe als het netwerk waarover de ambtsdrager beschikt krachtiger is om de kansen in de vervolgloopbaan groter te maken. Het adviescollege ziet toegevoegde waarde in het voorzien in een vorm van politiek of burgerschapsverlof, inclusief een daarbij behorende inzetbaarheidswaarborg (ook wel aangeduid als "terugkeergarantie"). Hetzelfde geldt ook voor bijvoorbeeld het

³⁸⁹ 'Dijkhofclausule': artikel 6 Algemene pensioen- en uitkeringswet politieke ambtsdragers: "*de uitkering (...) wordt niet uitbetaald voor de periode dat: a. de belanghebbende Onze Minister daarom verzoekt;*" (...)

³⁹⁰ Zie artikel 8 lid 4 WW

³⁹¹ Zie als bijlage bij dit fiche het gespreksverslag bij dit fiche

gestructureerd inrichten van een soort pool van voormalig ambtsdragers die tijdens hun reïntegratie beschikbaar zijn voor (tijdelijke) werkzaamheden of klussen. Het organiseren van een krachtiger perspectief op de vervolgloopbaan acht het college wenselijk en ook uitvoerbaar, maar daarop zijn veel factoren van invloed. Om die reden wil het college dit onderwerp in 2026 verder verkennen en daarover nader advies uitbrengen.

- 4) De sollicitatieverplichting gedurende de uitkeringsduur omvat functies van eenzelfde salariscategorie. Een lager betaalde functie accepteren betekent dat de sollicitatieverplichting blijft bestaan zolang de uitkering voortduurt. Het adviescollege adviseert hierin meer maatwerk toe te staan en de ambities van de voormalig ambtsdrager daarbij centraal te stellen. Zo is het niet onredelijk van oudere ambtsdragers te accepteren dat deze eerder een lager betaalde baan aanvaarden en is het ook redelijk dat de sollicitatieverplichting dan komt te vervallen.
- 5) Voor politieke ambtsdragers (benoemde bestuurders en Tweede Kamerleden) bestaat er geen transitievergoeding naast of in aanvulling op een uitkering bij ontslag. Het doel van de transitievergoeding is om de werknemer in staat te stellen de overgang naar een andere baan mogelijk te maken of te vergemakkelijken en dit doel is evenzeer relevant voor de benoemde politieke ambtsdrager en het Tweede Kamerlid, na beëindiging van het (fulltime) ambt. Het college acht het redelijk om na verrekening van de thans in natura verstrekte bemiddelingsactiviteiten, zowel tijdens het ambt als bij ontslag een bepaald budget beschikbaar te stellen waarvan de hoogte kan worden gesteld op een aantal maandsalarissen. Daarmee kan de betreffende ambtsdrager zelf keuzes maken om beter voorbereid nieuw werk te vinden. Voor de hoogte daarvan kan worden aangesloten bij de diensttijd die voor de aanspraak op de ontslaguitkering geldt, waarbij de hoogte wordt gesteld op 1/3 maandsalaris per heel dienstjaar als politiek ambtsdrager (conform het loopbaanprincipe ³⁹²), met een maximum overeenkomstig de maximale transitievergoeding (in 2025 € 98.000.-). Een dergelijke vergoeding zou dan eenmaal voor elke periode van acht jaar na ontslag kunnen worden toegekend. Een eenvoudiger en aan te bevelen alternatief is een vast bedrag toe te kennen bij elk ontslag, gelijk aan een aantal maandsalarissen (bijvoorbeeld vier).

³⁹² Het loopbaanprincipe is bepalend voor de duur van de Appa-uitkering. De 'dienstjaren' van alle voorafgaand aan het ontslag vervulde politieke ambten tellen mee, tenzij de onderbrekingen daartussen zo groot zijn dat ze niet meer kunnen worden gezien als 'nagenoeg aaneensluitende dienstjaren'

Fiche 11. Ouderdoms- en nabestaandenpensioen, aanvullingen bij ziekte/ arbeidsongeschiktheid en pre-pensionering/ RVU

Relatie met criterium:	1, 8
Indicatie voor verandering:	
Betreft groep(en) ambtsdragers:	Voorzitters, bestuurders, Tweede Kamerleden

Samenvatting

De ouderdoms- en nabestaandenpensioenen van de benoemde bestuurders en van Tweede Kamerleden zijn (hoewel anders gefinancierd) feitelijk gelijk aan de pensioenen van werknemers in het publieke domein (overheid en onderwijs, ABP). Dat verandert niet na de doorvoering van het nieuwe pensioenstelsel, wel zal de financiering ook gelijkgetrokken worden aan die van de ABP-pensioendeelnemers (van begrotingsfinanciering naar kapitaaldekking). Politieke ambtsdragers zijn geen werknemers; zij ontvangen bij arbeidsongeschiktheid dus geen WIA-uitkering, maar een Appa uitkering, die niet slechter is dan die van arbeidsongeschikte werknemers op grond van de wet en de cao. Decentrale volksvertegenwoordigers en Eerste Kamer leden hebben geen aanspraak op een ontslaguitkering noch op een ouderdomspensioen op grond van de Appa regeling. Wel ontvangen decentrale volksvertegenwoordigers en Eerste Kamerleden een vaste aanspraak op een vergoeding waarmee zij zelf een voorziening kunnen treffen voor arbeidsongeschiktheid, ouderdom en voor overlijden.

Alles overziend ziet het college beperkt aanleiding om op dit inhoudelijke terrein van de arbeidsvoorwaarden veranderingen voor te stellen. De voorgestelde wijziging betreft de reïntegratie van de arbeidsongeschikte politieke ambtsdrager met een Appa-uitkering. De (keuring voor de) voortgezette uitkering komt nu pas aan de orde aan het einde van de reguliere Appa-duur. De betrokken kan echter belang hebben bij een eerdere keuring door een keuringsarts van het UWV, om zijn resterende verdienvermogen te laten vaststellen, wat van belang kan zijn om de sollicitatieverplichting daarop aan te passen.

Ouderdoms- en nabestaandenpensioenen

De onderzochte cao's stellen alle de deelname aan een bedrijfstakpensioenregeling verplicht. Werknemers hebben vanaf de pensioengerechtigde leeftijd (die niet per definitie gelijk is aan de AOW-leeftijd, vanwege mogelijkheden voor individuele pensioenkeuzes) recht op ouderdomspensioen (OP), de nabestaanden op een nabestaandenpensioen (NP). De pensioenopbouw en -uitkering is ondergebracht bij verschillende pensioenfondsen en -uitvoerders.

Dagelijks bestuurders van de decentrale overheden (gedeputeerden, wethouders en dagelijks bestuursleden van de waterschappen), evenals ministers, staatssecretarissen en Tweede Kamerleden vallen voor hun pensioenvoorziening onder de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa), een *sui generis* wettelijke pensioenregeling waarvoor de minister van BZK verantwoordelijk is. Voor de pensioenuitvoering zijn de desbetreffende bestuursorganen zelf verantwoordelijk. Er is sprake van samenhang tussen de ABP- en Appa-regeling: in beginsel volgt de Appa-regeling inhoudelijk volledig het pensioenreglement van het

ABP. Zo zijn de franchise en de pensioenopbouw gelijk. Een wetsvoorstel om nog vóór de overgang naar het nieuwe pensioenstelsel de laatste verschillen tussen de ABP-regeling en de Appa-regeling gelijk te trekken (zoals t.a.v. het nabestaandenpensioen) trad op 1 juli 2022 in werking.

Commissarissen van de Koning, burgemeesters en voorzitters van de waterschappen vallen volledig onder de *ABP-regeling*, en dus niet onder de Appa regeling; de pensioenregeling zoals die geldt voor overheids- en onderwijswerknemers is direct van toepassing.

De zogenoemde Pensioenkamer, die bestaat uit vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers binnen overheid en onderwijs, bepaalt de inhoud van de pensioenregeling van het ABP. Het bestuur van ABP toetst of de regeling die de Pensioenkamer is overeengekomen uitvoerbaar is. APG voert de ABP-pensioenregeling uit. Politieke ambtsdragers zijn binnen de werknemersdelegatie niet afzonderlijk in de Pensioenkamer vertegenwoordigd.

Decentrale volksvertegenwoordigers (statenleden, gemeenteraadsleden en leden van algemeen besturen van waterschappen) en Eerste Kamerleden hebben geen pensioenregeling. Decentrale volksvertegenwoordigers ontvangen jaarlijks een vast bedrag voor een zelf te regelen, individuele pensioenvoorziening. Dit stond in de vorm van een “kan”- bepaling, zodat gemeenteraden en Staten bij verordening een regeling konden treffen, maar die bepaling is inmiddels komen te vervallen, waardoor de aanspraak op deze tegemoetkoming in alle gevallen ‘vast’ is. Dit bedrag is gelijk aan het bedrag voor de vergoeding voor hun werkzaamheden voor één maand.

Eerste Kamerleden ontvangen per jaar een bedrag van 4.496 Euro waarmee ook zij (zelf) een voorziening kunnen treffen voor arbeidsongeschiktheid, ouderdom en overlijden.

Vanaf 1 januari 2028 gaan (ook) de ouderdoms- en nabestaandenpensioenen van de benoemde politieke ambtsdragers en van Tweede Kamerleden over naar het nieuwe pensioenstelsel. Met betrekking tot regels omtrent pensioenopbouw en -uitkering wordt nu al volledig aansluiting gezocht bij de werknemer, namelijk bij het overheids- en onderwijspersoneel (de ABP-regeling). De Wet toekomst pensioen zorgt (t.z.t.) ook voor politieke ambtsdragers voor een aanpassing van de wijze waarop hun ouderdomspensioen wordt opgebouwd, door de overstap van een uitkerings- naar een premieregeling.

Appa-pensioenen worden nu nog betaald uit de lopende begrotingen van het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Dit brengt grote nadelen mee, niet alleen doordat er voor politieke ambtsdragers in formele zin zo’n 400 pensioenuitvoerders zijn, maar ook doordat deze geen kapitaalgedekte pensioenreserveringen hebben, maar een voorziening op de diverse begrotingen. De Wet toekomst pensioenen is aanleiding de Appa-regelingen voor de ouderdoms- en nabestaandenpensioenen anders te regelen en, bij implementatie van het nieuwe pensioenstelsel per ultimo 2027³⁹³, volledig bij een pensioenfonds onder te brengen. Alle pensioenaanspraken en -rechten die door politieke ambtsdragers zijn opgebouwd zullen dan moeten worden ‘afgefinancierd’. Vanaf het moment dat in één keer de benodigde overdrachtswaarde in een pensioenfonds (hoogstwaarschijnlijk ABP) is gestort, besparen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen de betaling en de uitvoeringskosten van pensioenen

³⁹³ Dit is althans de datum waarop het transitiepad voor de implementatie van het nieuwe pensioenstelsel eindigt

uit de begroting. Vanaf dat moment is er voor toekomstige opbouw pensioenpremie verschuldigd. Nu betaalt men een soort pseudopremie, die niet in een fonds, maar in de kas van de desbetreffende organisatie wordt gestort. Omdat voor de Appa ouderdoms- en nabestaandenpensioenen de omvang van de benodigde financiering nog niet adequaat kan worden ingeschat, is er nog geen reservering voor de affinanciering via de respectieve begrotingen getroffen. Op een later moment komt dat dus aan de orde bij het wetgevingsproces.

Het affinancieren van de Appa-pensioenen betekent voor het Rijk, de provincies, gemeenten en waterschappen een verschuiving van uitgaven in de tijd; de al opgebouwde pensioenen leiden in de huidige systematiek immers pas tot een uitgave uit de begroting op het uitkeringsmoment. Bij het affinancieren stoppen deze uitkeringen en wordt in plaats daarvan de verwachte waarde van deze aanspraken met een eenmalige kapitaalstorting (wellicht door middel van een lening) overgedragen aan een pensioenfonds. Het pensioenfonds betaalt daarna de pensioenuitkeringen. Het kabinet zal t.z.t. een wetsvoorstel bij de Kamer indienen om alle eerder opgebouwde Appa-pensioenen in te varen in het nieuwe pensioenstelsel. Hiervoor zal een afzonderlijk wetgevingstraject worden gevolgd, waarbij vanwege de grondwettelijke eis een 2/3 meerderheid van de Tweede en Eerste Kamer nodig is om de wijzigingen te aanvaarden³⁹⁴. De inhoud van dat wetsvoorstel zal worden afgestemd met de provincies, gemeenten, waterschappen en het ABP. De wet waarin ook de Appa pensioenen (OP en NP) zullen worden afgefinancierd én ingevaren in het nieuwe pensioenstelsel zal dus -naar verwachting- uiterlijk per 1 januari 2028 in werking treden³⁹⁵.

De inhoud van het nieuwe pensioenstelsel op hoofdlijnen

De Wet toekomst pensioenen is op 1 juli 2023 in werking getreden. Op die datum is de overgangsfase gestart waarin sociale partners afspraken moeten maken over de aanpassing van de pensioenregelingen, waarna de pensioenuitvoerders met de uitvoering starten. Om pensioenfondsen en -verzekeraars in staat te stellen op een verantwoorde en evenwichtige wijze over te stappen naar het nieuwe stelsel, is de beoogde ingangsdatum van het nieuwe pensioenstelsel gesteld op 1 januari 2028. Op 1 januari 2028 is dan dus landelijk een nieuw pensioenstelsel ingevoerd.

- De kern van het nieuwe stelsel is dat dat er na 1 januari 2028 alleen nog in een premieregeling met een leeftijdsonafhankelijke premie pensioenkapitaal kan worden opgebouwd.
- Voor de Appa-pensioenen zal deze 'beschikbare premieregeling'³⁹⁶ dus ook verplicht zijn vanaf de invoering van het nieuwe stelsel. De centrale vraag voor de Appa-regeling is hoe moet worden omgegaan met de pensioenrechten die zijn opgebouwd tot deze invoeringsdatum en met de affinanciering ervan, nu deze rechten begrotingsgefinancierd zijn en vooraf niet gedekt door afdracht van pensioenpremies aan een pensioenfonds.
- In het nieuwe stelsel komen voor de pensioenuitkering van de deelnemers gereserveerde individuele vermogens beschikbaar. Dit vermogen wordt opgebouwd met de betaalde premies, de rendementen en bijdragen vanuit de collectieve solidariteitsreserves.

³⁹⁴ Op grond van artikel 63 van de Grondwet is voor de aanvaarding van een wetsvoorstel dat de geldelijke voorzieningen ten behoeve van leden en gewezen leden van de Staten-Generaal en hun nabestaanden regelt of daarin wijzigingen aanbrengt, vereist dat het met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen in beide Kamers der Staten-Generaal wordt aangenomen.

³⁹⁵ De wet kan uiteraard een later moment regelen voor deze specifieke (overgangs-) problematiek

³⁹⁶ d.w.z. de verschuldigde premie staat min of meer vast, de pensioenuitkering echter niet.

- 'Harde' pensioentoezeggingen verdwijnen in het nieuwe stelsel. Er zijn geen 'gegarandeerde' pensioenaanspraken³⁹⁷ en daaraan verbonden verplichtingen voor het pensioenfonds, waarvan de waarde met een wettelijk vastgestelde rekenrente moet worden bepaald.
- Pensioenfondsen hoeven dus niet langer te sturen op een bepaalde dekkingsgraad; zij krijgen meer ruimte om het beleggingsbeleid te richten op een zo goed mogelijk rendement, gegeven de risico's die de deelnemers kunnen -en willen- dragen. Het pensioencontract biedt daarvoor de kaders voor de pensioenuitvoerder.
- De hoogte van de pensioenuitkering wordt daardoor minder 'zeker' en is vooral afhankelijk van het gerealiseerde fondsrendement. Het te verwachten pensioen is niet meer gerelateerd aan rekenrente en dekkingsgraden, maar is gebaseerd op een projectiemethode (premie, doelstelling, beleggingsrendement en fiscale begrenzing).
- De doorsneepremie komt te vervallen. De hoogte van de premie blijft weliswaar voor elke deelnemer gelijk, maar voor een jongere deelnemer levert die premie meer pensioen op dan voor een oudere deelnemer omdat deze premie bij een jongere deelnemer langer kan renderen.
- Het gevolg hiervan is dat deelnemers op jonge leeftijd meer pensioen verwerven dan nu het geval is; naarmate zij ouder worden bouwen zij minder pensioen op. Over de gehele levensloop kan hetzelfde pensioen worden bereikt. Overdrachten tussen generaties nemen af.
- Intrinsiek onderdeel van het nieuwe pensioencontract is een wettelijk verplichte collectieve solidariteitsreserve. Dit zogenoemde 'niet toebedeeld vermogen' wordt gevuld uit premies of uit overrendement, waarmee bepaalde risico's binnen en tussen generaties over leeftijdsgroepen worden gedeeld. In slechte jaren kunnen tegenvallers worden gedempt met deze reserve. De afspraken over de verdeling van de reserve worden vastgelegd in het pensioencontract.
- Werkgevers en werknemers zijn nog steeds verplicht zich aan te sluiten bij het betreffende bedrijfstakpensioenfonds.
- Er komt een uniforme fiscale premiegrens van maximaal 30% van de pensioengrondslag. Voorts is er gedurende maximaal 10 jaar na het einde van de transitieperiode extra fiscale ruimte voor een werkgever om maximaal 3% extra af te dragen (dus tot 2037) om de compensatiemaatregelen voor bepaalde leeftijdsgroepen door het vervallen van de doorsneepremie te financieren.

Mogelijkheden voor vervroegd uittreden/ pre-pensionering

Wet en cao. Door de snelle verhoging van de AOW-leeftijd in recente jaren en doordat er in het verleden niet altijd oog is geweest voor duurzame inzetbaarheid, voelen sommige oudere werknemers zich niet in staat om op gezonde wijze door te werken tot aan hun pensioen. Om deze groep tegemoet te komen is in het Pensioenakkoord 2019 onder andere overeengekomen dat werkgevers de mogelijkheid krijgen om in sectoren en ondernemingen uittredingsregelingen te financieren waarmee werknemers de mogelijkheid krijgen om drie jaar voor AOW-leeftijd te stoppen met werken. Het kabinet faciliteert deze regelingen door de zogenoemde pseudo-eindheffing op regelingen voor vervroegde uittreding (RVU-heffing) generiek te versoepelen. Sinds 1 januari 2021 kan op grond van een tijdelijke aanpassing in de

³⁹⁷ In de oude (huidige) uitkeringsovereenkomst lijkt sprake van een gegarandeerde toezegging, maar in de praktijk kan bij een onderdekking op de pensioenaanspraak wel degelijk gekort worden (zoals ook een aantal malen gebeurd door de lage rekenrente van de afgelopen jaren)

Wet op de loonbelasting de werkgever aldus fiscaal voordelig een zogenoemde RVU-uitkering uitbetalen aan de werknemer die dat wenst. RVU staat voor de Regeling voor Vervroegde Uittreding (RVU). In de fiscaliteit wordt daaronder verstaan een regeling of een deel daarvan, die (nagenoeg) uitsluitend als doel heeft om te voorzien in een of meer uitkeringen of verstrekkingen ter overbrugging van de tijd tot de pensioeningangsdatum of de AOW. Indien een regeling kwalificeert als RVU, is de werkgever over de uitkering, bijdrage of premie inzake deze RVU een zogeheten pseudo-eindheffing verschuldigd van 52%. Dit wordt ook wel de RVU-heffing genoemd. In het pensioenakkoord is afgesproken dat de RVU-heffing tijdelijk zal worden versoepeld in de periode 2021 tot en met 2025. Voor zover de RVU ziet op uitkeringen aan werknemers die ten hoogste 36 maanden jonger zijn dan de voor hen geldende AOW-leeftijd, is de werkgever *geen 52% RVU-heffing* verschuldigd over het deel van de regeling dat een zogeheten drempelvrijstelling niet te boven gaat. De hoogte van de RVU-drempelvrijstelling is gekoppeld aan de netto AOW-bedragen en wordt in de jaren 2021 tot en met 2025 jaarlijks herzien, zodat het blijft aansluiten bij de netto-AOW. De werknemer heeft tijdens zijn deelname aan de RVU recht op een maandelijkse uitkering. De hoogte van de uitkering is maximaal gelijk aan de fiscale drempelvrijstelling, dit bedraagt per 1 januari 2025 bruto € 2.273 per maand. Het kabinet heeft toegezegd dat er voor werknemers 'die dat echt nodig hebben', óók na 2025 nog een regeling zal gelden waarbij het mogelijk is om met vervroegd pensioen te gaan (voor -fysiek- zware beroepen).

Politieke ambtsdragers. Werkgevers kunnen met hun werknemers afspraken op maat maken over eerder uittreden. Sociale partners in sectoren kunnen ook afspraken maken voor specifieke groepen werknemers waarvan zij menen dat de zwaarte van het werk, in combinatie met de verhoging van de AOW-leeftijd van de afgelopen jaren, het moeilijk(er) maakt om door te werken tot pensioen. Alle onderzochte cao's kennen een regeling voor een bepaalde vorm van vervroegd uitdiensttreden.³⁹⁸ De specifieke inhoud van de regeling is per cao verschillend.

De RVU-regeling wordt voor politiek ambtsdragers niet toegepast -en is ook niet opportuun voor ambtsdragers. Politieke ambtsdragers kunnen niet vervroegd stoppen gelet op hun leeftijd; maar feitelijk bepalen zij altijd zelf of en wanneer zij uittreden; dat zal vaak zijn om politieke, maar het kan zeker ook om meer persoonlijke redenen zijn. In dat opzicht gelden voor politieke ambtsdragers ruimere regelingen dan voor werknemers, maar die extra "ruimte" is inherent aan het ambt en het gegeven dat er bij politieke ambtsdragers geen werkgever-werknemer relatie bestaat.

Voorzieningen en uitkeringen bij ziekte en arbeidsongeschiktheid

Cao. Is een werknemer ziek, dan betaalt de werkgever diens loon maximaal 2 jaar door. De werknemer krijgt minimaal 70% van het brutoloon. De werkgever betaalt minimaal 70% van het brutoloon aan de werknemer. De werknemer kan meer loon doorbetaald krijgen als hierover afspraken staan in de cao of in de arbeidsovereenkomst. In de meeste cao's staat dat de werkgever in het eerste ziektejaar 100% van het loon betaalt. De werkgever betaalt ook de pensioenpremie en het vakantiegeld door. De werkgever betaalt maximaal 2 jaar het loon door.

³⁹⁸ Zie CAO Rijksoverheid, Verzekeringsbedrijven, Nederlandse Universiteiten, Banken en Gemeenten

Dat zijn 104 weken. Soms zijn er wachtdagen. Tijdens de loondoorbetaling werken de werknemer en werkgever samen aan de re-integratie. Na twee jaar kan de werknemer worden ontslagen wegens arbeidsongeschiktheid. Het UWV toetst het ontslag. Na 2 jaar ziekte kan er recht zijn op een WIA-uitkering: de volgende situaties bepalen welke uitkering de (ex-) werknemer krijgt:

- een WGA-uitkering (Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten), als de betrokkene minstens 35%, maar minder dan 80% arbeidsongeschikt is;
- een WGA-uitkering, als de betrokkene weliswaar 80% arbeidsongeschikt is maar er is een redelijke kans op herstel zijn (tijdelijk arbeidsongeschikt);
- een IVA-uitkering (Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsgeschikten), als de betrokkene minstens 80% arbeidsongeschikt is en er is weinig of geen kans op herstel.

ABP-pensioendeelnemers ontvangen bovenop de WGA uitkering nog een aanvulling (het arbeidsongeschiktheidspensioen) en bouwen na ontslag (premienvrij) nog gedeeltelijk ouderdomspensioen op, zolang het arbeidsongeschiktheidspensioen duurt:

Inkomen	Hoogte arbeidsongeschiktheidspensioen
tot maximum dagloon	10% x arbeidsongeschiktheidspercentage x (maximum) dagloon
boven maximum dagloon	80% x arbeidsongeschiktheidspercentage x (dagloon min maximum dagloon)

Politieke ambtsdragers. Op dezelfde wijze als in de Werkloosheidswet zijn politieke ambtsdragers ook uitgesloten van de wettelijke arbeidsongeschiktheidsregeling die geldt voor werknemers. Voor het verstrekken van een Appa-uitkering is de vertrekreden van een politieke ambtsdrager in eerste instantie niet van belang. Een politieke ambtsdrager moet zelf vrijelijk kunnen beoordelen of hij nog (fysiek) in staat is om te kunnen blijven functioneren. Het past niet in het Nederlands democratisch bestel dat een medicus een volksvertegenwoordiger of bestuurder kan verplichten om zijn functie neer te leggen (of voort te zetten). Dit is een wezenlijk kenmerk, waarmee politieke ambtsdragers zich onderscheiden van werknemers. Een politieke ambtsdrager heeft ook niet de verplichting om zich ziek te melden en kent ook geen aanspraken op grond van de Ziektewet. Wel hebben volksvertegenwoordigers en dagelijks bestuurders gedurende een periode van 16 weken - op verzoek van betrokkene - de mogelijkheid van verlof bij ziekte of zwangerschap, teneinde vervanging tijdens deze periode mogelijk te maken. Op basis van de Appa wordt beoordeeld of betrokkene algemeen invalide is op de dag waarop de duur van de reguliere Appa-uitkering eindigt. In dat geval komt hij in aanmerking voor een voortgezette uitkering. In 1994 is een aangescherpte definitie voor invaliditeit in de Appa opgenomen³⁹⁹. Na toekenning van een voortgezette uitkering bij invaliditeit moet binnen het jaar opnieuw een keuring plaatsvinden die kan leiden tot intrekking of herziening van de uitkering. De uitkering kan daarna telkens worden voortgezet voor een periode van maximaal drie jaar. Het college onderkent het belang van een goede reïntegratie van de arbeidsongeschikte politieke ambtsdrager met een Appa-uitkering. Deze kan belang hebben bij een eerdere keuring door het UWV om zijn resterende verdienvermogen te laten vaststellen,

³⁹⁹ Op basis van de Wet terugdringing beroep arbeidsongeschiktheidsregelingen voor werknemers

wat van belang kan zijn de sollicitatieverplichting aan te passen. De (keuring voor de) voortgezette uitkering komt nu pas aan de orde aan het einde van de reguliere Appa-duur.

Conclusie

De ouderdoms- en nabestaandenpensioenen van de benoemde bestuurders en van Tweede Kamerleden zijn (hoewel anders gefinancierd) feitelijk gelijk aan de pensioenen van werknemers in het publieke domein (i.c. overheid en onderwijs, ABP). Dat verandert niet na de doorvoering van het nieuwe pensioenstelsel, wel zal de financiering ook gelijkgetrokken worden aan die van de ABP-pensioendeelnemers (van begrotingsfinanciering naar kapitaaldekking). Politieke ambtsdragers zijn geen werknemers; zij ontvangen bij arbeidsongeschiktheid dus geen WIA-uitkering, maar een Appa uitkering, die overigens niet slechter is dan die van arbeidsongeschikte werknemers op grond van de wet, arbeidsongeschiktheidspensioen en/of de cao. Nu ook de *kanbepaling* voor de tegemoetkoming van een individuele pensioenvoorziening voor decentrale volksvertegenwoordigers in het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers is omgezet in een vaste aanspraak, ziet het college niet aanleiding om op dit inhoudelijke terrein van de arbeidsvoorwaarden veranderingen voor te stellen, met één uitzondering ten aanzien van de keuring bij invaliditeit/ arbeidsongeschiktheid; het college onderkent het belang van een goede reïntegratie van de arbeidsongeschikte politieke ambtsdrager met een Appa-uitkering. De (keuring voor de) voortgezette uitkering komt nu pas aan de orde aan het einde van de reguliere Appa-duur. De politieke ambtsdrager kan echter belang hebben bij een eerdere keuring door het UWV om zijn resterende verdienvermogen te laten vaststellen, wat van belang kan zijn de sollicitatieverplichting aan te passen.

Fiche 12. Persoonlijke ontwikkeling, studiemogelijkheden, inzet opleidingsbudget en duurzame inzetbaarheid

Relatie met criterium:	1, 8
Indicatie voor verandering:	ja
Betreft groep(en) ambtsdragers:	Alle, met name (fulltime) bestuurders

Samenvatting

Politieke ambtsdragers worden in de gelegenheid gesteld om deel te nemen aan opleidingen en trainingen. Dit gebeurt onder andere via de beroepsverenigingen van politieke ambtsdragers en politieke partijen, maar ook via een aantal gerichte programma's.⁴⁰⁰ Daarnaast worden ook op eigen initiatief opleidingen, congressen of cursussen gevolgd. De kosten voor niet-partijpolitiek georiënteerde scholing die verband houdt met de vervulling van het ambt van decentraal volksvertegenwoordiger of dagelijks bestuurder komen ten laste van het bestuursorgaan. Het omvangrijkere en complexere werk van gemeenten en provincies vergt in toenemende mate (scholing van) kennis en vaardigheden van ambtsdragers. De grotere onervarenheid van ambtsdragers leidt ook tot een grotere vraag naar en reflectie op het leren van kennis en vaardigheden, evenals de toenemende 'omloopsnelheid' in de diverse (decentrale) politieke ambten. Een deel van de politieke ambtsdragers beschouwt hun ambt zelfs als potentieel schadelijk voor hun loopbaan, wat het belang van investeren in loopbaanoriëntatie ook tijdens en dus niet alleen na het ambt onderstreept. Daarnaast neemt het aantal aftredende politieke ambtsdragers toe. Daarom adviseert het college in de toekomst meer inzet te leveren op ontwikkeling; van oriëntatie vooraf op het ambten tot loopbaanoriëntatie tijdens en na het ambt. Dit vraagt behalve het beschikbaar stellen van een persoonlijk budget voor loopbaanvervolg ook om afspraken die binnen de colleges gemaakt worden om tijd beschikbaar te maken voor opleiding en training.

Situatie in cao's. In bijna 80 procent van de cao's en in arbeidsvoorwaardenregelingen voor werknemers bij individuele bedrijven en instellingen (avr's) staan afspraken over leren, ontwikkeling en scholing.⁴⁰¹ Er worden veel verschillende afspraken gemaakt, vooral over opleidingsbudgetten (in driekwart van de cao's en avr's), maar ook over verplichte opleidingen, de inzet van loopbaancoaches, ontwikkeladviezen, stages en van werk-naar-werktrajecten. Uit een AWWN-onderzoek uit 2023 blijkt dat de meeste werkgevers jaarlijks een bedrag van tussen 500 en 1.000 euro per werknemer beschikbaar stellen. Naar schatting beschikt 75 procent van de 8,1 miljoen werkende personen over een gemiddeld budget van 700 euro per werknemer op jaarbasis. Uit eerder AWWN-onderzoek kwamen vergelijkbare bedragen naar voren. In 2020 en 2021 werd er gemiddeld ook circa 700 euro per werknemer per jaar afgesproken.

Werkgevers zijn redelijk tevreden over hun opleidingsbeleid, maar stellen ook vast dat de uitvoering problemen ondervindt. Volgens de ondervraagde werkgevers wordt jaarlijks slechts 55 procent van de beschikbare opleidingsbudgetten benut.

Veel bedrijfstak-cao's kennen bovendien een separaat arbeidsmarkt- en opleidingsfonds (de zogenoemde sectorfondsen). Sectorfondsen zijn (veelal) stichtingen die door sociale partners

⁴⁰⁰ Zoals bijvoorbeeld het Actieprogramma Versterking Lokale Democratie en Bestuur

⁴⁰¹ Bron: AWWN

worden bestuurd en die tot doel hebben de werking van de sectorale arbeidsmarkten te optimaliseren. Het zijn dus private organisaties, paritair bestuurd. Als het fonds een directe relatie heeft met een cao kunnen sociale partners de minister van SZW verzoeken het desbetreffende fonds algemeen verbindend te verklaren (avv). Avv legt verplichtingen op voor werkgevers en hun werknemers, die niet zijn aangesloten bij de betreffende brancheorganisaties. De maatschappelijke rol van de overheid en het private belang van de sectoren vallen hierdoor gedeeltelijk samen. In algemene zin zijn naast scholing en duurzame inzetbaarheid (arbobeleid) de kwaliteit van de arbeid het belangrijkste terrein van de sectorfondsen, met als doel zittend personeel te behouden maar ook om de aantrekkingskracht van de sector te vergroten (imago).

Huidige situatie politieke ambtsdragers. Het rijk bepaalt bij wet de rechtspositie van alle politieke ambtsdragers, inclusief de vergoeding van (niet-partijpolitieke) opleiding, ontwikkeling en loopbaanoriëntatie. De aanspraken voor decentrale politieke ambtsdragers zijn geregeld in het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers.

Politieke ambtsdragers worden in de gelegenheid gesteld om deel te nemen aan opleidingen en trainingen. Dit gebeurt onder andere via de beroepsverenigingen van politieke ambtsdragers en politieke partijen, maar ook via een aantal gerichte programma's.⁴⁰² Daarnaast worden ook op eigen initiatief opleidingen, congressen of cursussen gevolgd, zoals bijvoorbeeld congressen van VNG, IPO of de Unie van Waterschappen. De kosten voor niet-partijpolitiek georiënteerde scholing die verband houdt met de vervulling van het ambt van decentraal volksvertegenwoordiger of dagelijks bestuurder komen ten laste van het bestuursorgaan (daaronder begrepen de reiskosten voor het volgen van de scholing). Het gaat om het bijwonen van cursussen, symposia, seminars en congressen met een (partij-) politiek neutrale achtergrond. De vergoeding wordt netto uitbetaald als eindheffingsbestanddeel.

Er is sprake van subsidies door het ministerie van BZK aan beroepsverenigingen, die daarmee op het ambt gerichte opleidingen en cursussen organiseren. De gesubsidieerde activiteiten betreffen vooral functiegerichte opleidingen, soms ook oriëntatie vooraf op het ambt en in enkel gevallen loopbaanontwikkeling na het ambt. Een voorbeeld van een functiegerichte opleiding is het in samenwerking met de VNG, Nederlandse Vereniging voor Raadsleden en de Vereniging van Griffiers ontwikkeld *basis scholings- en professionaliseringsaanbod* om raadsleden een vliegende start te laten maken na de gemeenteraadsverkiezingen. Via de griffiers zijn modules beschikbaar gesteld voor een inwerkprogramma.

De kosten van politiek georiënteerde bijeenkomsten komen voor eigen rekening (onder andere daartoe strekt de onkostenvergoeding).

Ontwikkelingen in de behoefte aan scholing. De groeiende omvang en complexiteit van het werk, samen met een hogere omloopsnelheid van ambtsdragers, vereisen meer kennis en vaardigheden van de ambtsdragers. Fracties en partijen kunnen hierin minder voorzien en de mate waarin dat het geval is verschilt, evenals de mogelijkheden die lokale en landelijke partijen hiervoor hebben. Het omvangrijkere en complexere werk van gemeenten en provincies vergt in toenemende mate (scholing van) kennis en vaardigheden van ambtsdragers. De grotere onervarenheid van ambtsdragers leidt ook tot een grotere vraag naar en reflectie op het leren

⁴⁰² Zoals bijvoorbeeld het Actieprogramma Versterking Lokale Democratie en Bestuur

van kennis en vaardigheden, evenals de toenemende 'omloopsnelheid' in de diverse (decentrale) politieke ambten. Dit vergroot de vraag naar persoonlijke loopbaanoriëntatie. Een deel van de politieke ambtsdragers beschouwt hun ambt zelfs als potentieel schadelijk voor hun loopbaan, wat het belang van investeren in loopbaanoriëntatie tijdens en na het ambt onderstreept. In dit kader past ook een voorziening naar analogie van de transitievergoeding voor werknemers (zie daarvoor fiche 11).

Beroepsverenigingen kunnen een vertrouwelijke setting bieden om te reflecteren op de loopbaan, zonder afhankelijkheidsrelaties of politisering van het aanbod aan opleidingen. Ze kunnen uitleg geven over welke competenties een gemeente- of provinciebestuurder heeft ontwikkeld, om de kansen op de arbeidsmarkt van oud-bestuurders te vergroten. Inzicht in de kennis en vaardigheden die ambtsdragers hebben opgedaan, bijvoorbeeld in de vorm van een Erkenning van Verworven Competenties (EVC), zou voormalige ambtsdragers aantrekkelijker kunnen maken op de arbeidsmarkt.

Subsidiering van opleiding en ontwikkeling van politieke ambtsdragers. In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft de Universiteit Utrecht samen met Berenschot de bestaande subsidieregelingen voor opleiding en ontwikkeling van ambtsdragers in gemeenten en provincies geëvalueerd.⁴⁰³ Op grond daarvan konden beroeps- en belangenverenigingen van politieke ambtsdragers (raadsleden; Statenleden; wethouders en gedeputeerden; burgemeesters) en niet-politieke ambtsdragers (gemeentesecretarissen; rekenkamerleden; griffiers) als ook het Kennispunt Lokale Politieke Partijen subsidies verkrijgen voor activiteiten ten behoeve van functiegerichte opleiding en persoonsgerichte loopbaanontwikkeling.

Het meeste aanbod werd -al dan niet in samenspraak met de gesubsidieerde organisaties- aangeboden door derden. Uit de evaluatie bleek dat de subsidies in de afgelopen jaren op een zinvolle manier lijken te zijn besteed. Ondanks de relatief bescheiden subsidiebedragen, soms aangevuld met andere middelen, hebben de beroepsverenigingen in samenspraak met hun achterban waardevolle activiteiten ontwikkeld.

Het tijdsbeslag van het ambt bij (met name) raads- en statenleden neemt toe, wat de aantrekkelijkheid ervan kan verminderen. Daarnaast neemt het aantal aftredende politieke ambtsdragers toe. Daarom adviseert het college in de toekomst meer inzet te leveren op ontwikkeling; van oriëntatie vooraf op het ambt, tot loopbaanoriëntatie tijdens en na het ambt.

Omdat het rijk de rechtspositie van decentrale politieke ambtsdragers bepaalt, zou het tegen deze achtergrond zorg moeten dragen voor (aanvullend) budget voor de groeiende behoefte aan opleiding en ontwikkeling. Een vergelijking met de rechtspositie van werknemers biedt houvast om het opleidings- en ontwikkelingsbudget dienovereenkomstig te bepalen. Dat budget loopt deels via het provincie- of gemeentefonds, partijsubsidies en subsidies aan beroepsverenigingen. Het bepalen van het deel van budget voor opleidings- en ontwikkelingsactiviteiten dat loopt via beroepsverenigingen waarin zij specifieke meerwaarde hebben, kan onderwerp van gesprek zijn in het ORDPA en worden geregeld via een specifieke subsidieregeling. Er kan daartoe bijvoorbeeld worden aangesloten bij bestaande cao's voor

⁴⁰³ Zie het evaluatierapport: <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/themas/politieke-ambtsdragers/documenten/publicaties/2025/1/27/opleiding-en-ontwikkeling-van-ambtsdragers-in-gemeenten-en-provincies>

werknemers voor opleidings- en ontwikkelbudgetten. Deze budgetten worden vaak uitgedrukt in een percentage van de loonsom in de desbetreffende sector (en er is soms een aanvulling op de inkomsten uit andere bronnen dan de heffing voor de sector, bijvoorbeeld ESF- en andere rijkssubsidies). Voor gemeenteambtenaren bijvoorbeeld, komt het opleidings- en ontwikkelingsbudget neer op 1,1 procent van de brutoloonsum. Dat percentage of een gemiddeld percentage zou als uitgangspunt kunnen worden genomen voor de bepaling van de financiering van opleiding en ontwikkeling van politieke ambtsdragers.

Fiche 13. Integriteit en nevenwerkzaamheden

Relatie met criterium:	1, 4, 5
Indicatie voor verandering:	nee
Betreft groep(en) ambtsdragers:	

Integriteit

Wetgeving. Er is veel maatschappelijke aandacht voor integriteit. Op grond van artikel 3 Arbowet is een werkgever verplicht om beleid te voeren om psychosociale arbeidsbelasting tegen te gaan. Een werkgever heeft gelet op de Arbowet en goed werkgeverschap een zorgplicht (artikel 7:611 BW). Tevens bestaat er gelijke behandelingswetgeving waarin ook een verbod op discriminatie, (seksuele) intimidatie en racisme is gegeven.

Cao's. In cao's wordt ook aandacht besteed aan integriteit en een sociaal veilige werkplek. voor. Zo wordt er de CAO Rijk, de cao Nederlandse Universiteiten en CAO Verzekeringsbedrijf een gedragscode van toepassing verklaard.⁴⁰⁴ Tevens zijn nevenwerkzaamheden die de organisatie kunnen schaden verboden en dienen nevenwerkzaamheden altijd gemeld te worden.⁴⁰⁵

Daarnaast kan de werkgever arbeidsrechtelijke sancties nemen als er sprake is van een integriteitschending, op grond van artikel 7:660 BW. In de cao Rijksoverheid worden de mogelijke sancties expliciet gegeven (dit is overigens meer een gevolg van het feit dat het oude ambtenarenreglement, waar de cao een vertaling van is, deze *destijds administratiefrechtelijke sancties* expliciet regelde).⁴⁰⁶

Werknemers moeten zonder benadeeld te worden een melding van een misstand kunnen doen. Een meldregeling is bij organisatie van 50 of meer werknemers verplicht.⁴⁰⁷

Situatie voor politieke ambtsdragers. Voor de politiek ambtsdrager is integriteit inherent een belangrijk onderwerp. Zo kennen de Gemeentewet en de Provinciewet de verplichting voor het opstellen van een gedragscode voor de volksvertegenwoordigers en bestuurders.⁴⁰⁸ Tevens zijn er aanvullende wettelijke regels omtrent nevenwerkzaamheden voor politiek ambtsdragers.⁴⁰⁹ Zowel bij werknemers als bij politiek ambtsdragers zijn er regels en maatregelen om de integer gedrag te bevorderen. Gelet op het verschil in gezagsverhouding tussen een werknemer en een politiek ambtsdrager kunnen de regelingen niet een op een gelijk zijn.

⁴⁰⁴ CAO Rijksoverheid p. 72. CAO Verzekeringsbedrijf 2024 pag. 14 Cao Nederlandse Universiteiten p. 15.

⁴⁰⁵ Cao banken p.18, cao Nederlandse Universiteiten p. 16.

⁴⁰⁶ CAO Rijksoverheid p.88,

⁴⁰⁷ Artikel 2 Wbk.

⁴⁰⁸ Artikel 15 lid 3, 41c lid 2 en 69 lid 2 Gemeentewet en artikel 15 lid 3, 40c lid 2 en 68 lid 2 Provinciewet.

⁴⁰⁹ Artikel 15 Gemeentewet, artikel 15 Provinciewet.

Politieke ambtsdragers kunnen zonder benadeeld te worden een melding van een misstand doen. Een meldregeling is bij vele bestuursorganen voorhanden, mede gebaseerd op door het ministerie van BZK verstrekte model-protocollen.⁴¹⁰

Sanctionering van een integriteitsschending zal bij een politiek ambtsdrager lastiger zijn; dit raakt al snel aan het vertrouwen dat in de betrokken ambtsdrager wordt gesteld, wat gevolgen kan hebben voor de voortzetting van het ambt.

Nevenfuncties van politieke ambtsdragers. Politieke ambtsdragers vervullen naast hun ambt veelal nevenfuncties, betaald of onbetaald. Uitgangspunt is dat openbaarmaking van nevenfuncties van politieke ambtsdragers, en van daarmee gemoeide inkomsten, zicht biedt op eventuele financiële of andere belangen die een rol kunnen spelen bij het functioneren van de ambtsdrager. Het levert bovendien een belangrijke bijdrage aan het voorkomen van (de schijn van) belangenverstrengeling. De ratio van zowel terugstorten als verrekenen is gelegen in de opvatting over publieke ambten: een adequaat salaris in de publieke sector dient niet substantieel te worden aangevuld met inkomsten uit nevenfuncties.

Het vervullen van nevenfuncties vindt zijn grens waar dit afbreuk zou kunnen doen aan het aanzien van het ambt of een optimaal functioneren van degenen die het ambt vervult. Politieke ambtsdragers dienen het algemeen belang. Persoonlijk voordeel daarbij is ongewenst. Daarom moeten politieke ambtsdragers niet alleen hun nevenfuncties en neveninkomsten openbaar maken, maar komen eventuele neveninkomsten ook voor verrekening in aanmerking. Voor bestuurders van provincies, gemeenten en waterschappen geldt dat inkomsten uit nevenfuncties die *ambtshalve worden uitgeoefend* moeten worden teruggestort in de provinciekas, gemeente- en waterschapskas. Leden van de Tweede Kamer kennen een regeling waarbij inkomsten uit nevenfuncties voor een bepaald deel worden verrekend (geanticumuleerd) met de schadeloosstelling. Ministers en staatssecretarissen zien bij aanvaarding van hun functie in het geheel af van de vervulling van nevenactiviteiten.

De verrekeningsmethodiek voor neveninkomsten is als volgt:

- Inkomsten uit ambtsgebonden nevenfuncties (zogenoemde *qualitate qua* of q.q.-functies) worden gestort in de gemeente-, provincie- of waterschapskas;
- Overige neveninkomsten (zowel uit publieke als uit private kas) zijn onderworpen aan de regeling zoals die geldt voor leden van de Tweede Kamer⁴¹¹.

Door de hoogte van het inkomen uit nevenfuncties openbaar te maken, wordt een indicatie gegeven van het belang van deze functies ten opzichte van de hoofdfunctie van politiek ambtsdrager.

⁴¹⁰ Zie onder andere het handboek integriteit voor politieke ambtsdragers van decentrale overheden op: <https://www.politiekeambtsdragers.nl/publicaties/publicaties/2023/5/9/handboek-integriteit-bzk>

⁴¹¹ Zie artikel 4 Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer: Tweede Kamerleden mogen bijverdienen naast hun Kamerlidmaatschap. Zodra de neveninkomsten meer dan 14 procent van de schadeloosstelling bedragen, wordt de helft van het meerdere gekort op de schadeloosstelling. De korting op de schadeloosstelling mag echter niet meer dan 35 procent van de schadeloosstelling bedragen.

Fiche 14. Inclusiviteit, samenloop van het zijn van uitkeringsgerechtigde en (decentrale) volksvertegenwoordiger, inzetbaarheid van arbeidsbeperkten

Relatie met criterium:	1, 8
Indicatie voor verandering:	
Betreft groep(en) ambtsdragers:	

Inclusie en participatie van mensen met een arbeidsbeperking op de arbeidsmarkt staan steeds hoger op de agenda. Verschillende cao's erkennen het belang van een inclusieve arbeidsmarkt en nemen maatregelen om de toegang en ontwikkeling van werknemers met een beperking te waarborgen.⁴¹² Dit manifesteert zich in afspraken die gericht zijn op het bevorderen van gelijke kansen, het creëren van een inclusieve werkomgeving en het verbeteren van werkomstandigheden.

Een van de uitgangspunten binnen de cao-afspraken is het waarborgen van een gelijkwaardige behandeling van alle werknemers, ongeacht hun beperking. Dit betekent dat mensen met een arbeidsbeperking dezelfde toegang moeten hebben tot arbeidsvoorwaarden en ontwikkelingsmogelijkheden als andere werknemers. Om de participatie verder te bevorderen, wordt deeltijdwerk als een instrument gezien. Het aanbieden van flexibele arbeidsmogelijkheden kan drempels verlagen en bijdragen aan een duurzame en inclusieve arbeidsmarkt.

Daarnaast zetten cao-partijen zich in om sociale veiligheid en werkdruk te verbeteren. Een inclusieve werkvloer betekent niet alleen gelijke kansen, maar ook een (sociaal) veilige en ondersteunende werkomgeving. In dit kader wordt in cao's het belangrijk voor een onafhankelijke, toegankelijke en transparante behandeling van klachten en meldingen onderstreept, zodat alle werknemers zich gehoord en beschermd voelen.

Voorzieningen voor arbeidsbeperkten. Met artikel 4.3.7 van het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers was beoogd dat een politieke ambtsdrager met een structurele functionele beperking geen kosten voor eigen rekening zou moeten nemen die een werknemer in vergelijkbare omstandigheden ook niet zou hoeven betalen. Om te voorkomen dat een parallel zorgsysteem zou moeten worden opgezet, is het systeem van de WIA-voorzieningen van overeenkomstige toepassing verklaard. In de praktijk is echter gebleken dat de formulering van dit artikel te beperkt was. Bij werknemers bestaat namelijk een onderscheid tussen kosten die een werknemer met een structurele functionele beperking via de WIA (geheel of gedeeltelijk) vergoed krijgt en de kosten die die werknemer op grond van artikel 611 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek vergoed kan krijgen via de werkgever. Dit laatste kan zich bijvoorbeeld voordoen bij een taxikostenvergoeding. Op de website van het UWV zijn ook andere voorzieningen genoemd zoals een schrijf- of gebarentolk, intermediaire diensten zoals hulp of begeleiding bij bepaalde taken die men door de handicap niet goed zelf kan doen, en vervoersvoorzieningen variërend van aanpassingen aan de fiets of auto tot taxivervoer. Op basis van de huidige formulering was deze aanspraak voor een politieke ambtsdrager beperkt tot een WIA-aanspraak. Dit is een onbedoeld en ongewenst effect. Daarom is het eerdergenoemde artikel aangepast zodat voor politieke ambtsdragers dezelfde kosten worden vergoed als voor werknemers. Ongewijzigd blijft de bepaling in deze artikelen dat een voorziening alleen wordt

⁴¹² Zie Cao Rijksoverheid, Verzekeringsbedrijven, Nederlandse Universiteiten, Banken en Gemeenten.

toegekend of vergoed, als die voorziening proportioneel is en niet reeds uit anderen hoofde is toegekend of vergoed.

Samenloop vergoeding raads-/ statenlid/ AB-lid met uitkering. Als laatste het punt van decentrale volksvertegenwoordigers die een uitkering ontvangen wegens werkloosheid (WW), arbeidsongeschiktheid (WIA) of als bijstandsgerechtigde (Participatiewet PW). Met name door de complexe (anti-) cumulatieregels in de diverse socialezekerheidswetten is dit een lastig thema voor de uitvoeringspraktijk.

Onderstaand is een voorbeeld uitgewerkt voor een raadslid, op basis van een werknemersverzekering, i.c. de WIA (de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen).

Als iemand met een WIA-uitkering als raadslid wordt verkozen en een raadsvergoeding krijgt, dan heeft dat gevolgen voor de hoogte van zijn WIA-uitkering. De raadsvergoeding wordt beschouwd als inkomen en wordt (dus) verrekend met de WIA-uitkering. Deze verrekening vindt plaats conform de bestaande inkomstenverrekeningsregels van de WIA. Afhankelijk van de fase van de WIA-uitkering (dat zijn: de loongerelateerde fase of de vervolgfase), kent de inkomstenverrekening weer andere regels (zie kader).

Regels inkomstenverrekening WIA

Gedurende de loongerelateerde fase wordt 70% van het inkomen gekort op de WIA-uitkering (de eerste twee maanden na toekenning 75%). Na de loongerelateerde fase (maximumduur 24 maanden), ontvangt de uitkeringsgerechtigde in de zgn. vervolgfase een loonaanvullingsuitkering of vervolguutkering, deze is afhankelijk van het benutten van de restverdiencapaciteit. Bedraagt de raadsvergoeding 100% of meer van de restverdiencapaciteit, dan wordt 70% van het inkomen gekort. Indien de raadsvergoeding ten minste 50%, maar minder dan 100% van de vastgestelde restverdiencapaciteit van de betrokkene bedraagt, wordt een bedrag ter hoogte van de restverdiencapaciteit van het inkomen gekort. Bedraagt de raadsvergoeding minder dan 50% van de restverdiencapaciteit, dan bedraagt de uitkering een percentage van het minimumloon dat is gekoppeld aan de mate van arbeidsongeschiktheid. Inkomsten worden hier niet mee verrekend. Voor IVA-gerechtigden⁴¹³ geldt dat de WIA-uitkering 75% van het laatstverdiende loon (SV-dagloon) bedraagt. Mocht een volledig en duurzaam arbeidsongeschikte een raadsvergoeding ontvangen, dan wordt 70% daarvan verrekend met de uitkering. Raadsleden ontvangen ook onkostenvergoedingen. Deze onkostenvergoedingen worden voor de WIA-uitkering buiten beschouwing gelaten, voor zover zij onbelast zijn. Overigens kan de vergoeding van raadsleden op grond van artikel 3.1.11 van het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers geheel of gedeeltelijk verlaagd worden. Deze korting van de raadsvergoeding leidt ertoe dat het totaal van uitkering en vergoeding voor de werkzaamheden als raadslid op hetzelfde niveau blijft. De wijze waarop wordt omgegaan met de verrekening van de raadsvergoeding in de Participatiewet (Pw), die de bijstandsuitkering regelt) maar ook WW-uitkering bevat grote overeenkomsten met de WIA. Raadsvergoedingen worden ook daar als inkomen aangemerkt en in die zin op de bijstandsuitkering of WW-uitkering in mindering gebracht.

Naast de raadsvergoeding worden ook onkostenvergoedingen toegekend. Deze vergoedingen worden -ook bij bijstandsverlening- buiten beschouwing gelaten indien zij *"niet in belangrijke mate groter zijn dan de omvang van de vergoedingen en verstrekkingen die in voor het overige overeenkomstige omstandigheden in de regel worden aangewezen"* (zie artikel 31, tweede lid, onder g, Pw).

Conclusie samenloop met uitkering:

⁴¹³ Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten

1. De (anti-) cumulatiereregelingen bij samenloop van een uitkering met inkomsten uit arbeid zijn tamelijk ingewikkeld. De praktijk laat zien dat de onduidelijkheid over het korten van de vergoeding als raadslid en het tijdelijk verlagen van de uitkering veel uitkeringsgerechtigden zelfs helemaal doet laten afzien van het uiteindelijke raadslidmaatschap. Dit is terug te lezen in het rapport '*Uitkeringsgerechtigden en de raadsvergoeding*'.⁴¹⁴ In dit rapport doet de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (NVR) aanbevelingen over hoe en op welke wijze het aangekaarte probleem kan worden aangepakt. De NVR wil de toegang van uitkeringsgerechtigden tot het raadslidmaatschap verbeteren. Daarvoor wil de vereniging inzetten op een versimpeling van de huidige anticumulatie regelgeving, of een volledige vervanging daarvan. Het adviescollege ondersteunt het initiatief tot vereenvoudiging van dit samenloopprobleem.
2. Het is anderzijds uiteraard onvermijdelijk, gelet op het karakter van de volks- en werknemersverzekeringen, dat inkomsten uit arbeid (ook als de arbeid een politiek ambt betreft) niet onbeperkt kunnen cumuleren met de uitkering;
3. Er is een mogelijke belemmering, zeker voor mensen met een (WIA-) uitkering – vanwege de angst om gekort te worden op hun uitkering – om zich kandidaat te stellen voor de gemeenteraad, wat strijdig is met de wens om meer mensen met een beperking in politieke en bestuursfuncties te krijgen⁴¹⁵. Dat zou betekenen dat mensen met een beperking zoveel mogelijk dezelfde uitgangspositie moet worden geboden als mensen zonder een beperking. Met het actieplan⁴¹⁶ wilde de toenmalige minister van BZK bereiken dat na de raadsverkiezingen (in 2022) in tenminste een derde van de gemeenten, mensen met een structurele functionele beperking politiek actief zijn. De ambitie is dat het vanzelfsprekend wordt dat ook mensen met een beperking deze functies bekleden. Daarvoor is het noodzakelijk dat er voorzieningen beschikbaar worden gesteld om mensen met een beperking in dezelfde uitgangspositie te brengen als mensen zonder beperking. Hierbij gaat het de minister niet alleen om het aantal mensen met een beperking dat volksvertegenwoordiger of bestuurder is, maar ook om degenen die ondersteunende

⁴¹⁴ <https://www.raadsleden.nl/assets/Rapport-Uitkeringsgerechtigden-en-de-raadsvergoeding.pdf>

⁴¹⁵ In de welbekende, ook door de Tweede Kamer onderschreven, integrale visie op de rechtspositie van politieke ambtsdragers '*Bijzondere ambten, een toegesneden rechtspositie*' is gesteld dat alle geledingen van de samenleving zich in beginsel moeten kunnen representeren en de mogelijkheid moeten hebben zich (tijdelijk) beschikbaar te stellen voor bestuurlijke functies. In het onderzoek naar aanleiding van de motie Voortman/Van Dijk (zie noot 4) is geconstateerd dat er sprake is van een forse ondervertegenwoordiging van mensen met een beperking in politiek en bestuur. Uitgaande van de gehanteerde definitie van mensen met een structurele functionele beperking, valt 10 tot 15% van de Nederlandse bevolking binnen deze groep. Van de circa 12.000 gekozen en benoemde politieke ambtsdragers heeft echter nog geen 0,5% een dergelijke beperking.

⁴¹⁶ Zie Kamerstuk 24170, brief van de minister van BZK van 9 december 2020, met als bijlage het 'actieplan gehandicaptenbeleid'.

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-24170-240.html>

Eén van de acties in het kader van het actieplan was een pilot waarin volksvertegenwoordigers met een structurele functionele beperking zelf een persoonlijke ondersteuner konden inhuren voor de praktische ondersteuning zodat de volksvertegenwoordiger zich vooral kon concentreren op zijn taak. De ondersteuner mag niet in plaats van de volksvertegenwoordiger optreden. De taak van zo'n ondersteuner is erop gericht het werk praktisch en met het oog op de beperking zodanig voor te bereiden, te regelen en te begeleiden dat de ambtsdrager zijn tijd en energie niet daaraan hoeft te besteden, denk aan: vervoersvoorzieningen die ertoe strekken dat de persoon de werkplek kan bereiken, of voorzieningen voor personen met een visuele, auditieve of motorische handicap. Uit een evaluatie met de pilotdeelnemers bleek dat het beoogde doel werd gehaald. De pilot is per 1 januari 2024 beëindigd. Een structurele voorziening is inmiddels te vinden in (onder andere) artikel 3.3.7 van het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers.

functies, zoals burgerlid of penningmeester van een regionale afdeling van een politieke partij bekleden. Of de doelstelling is bereikt, kon niet worden nagegaan. Maar het lijkt zinvol hier structurele aandacht aan te blijven geven, temeer omdat de reïntegratiekans toeneemt als iemand raadswork doet. Een verplichting tot volgen van een traject naar passend werk daarbuiten hoort daar dan inderdaad wel bij (en sluit bovendien aan bij de gedachte van het lekenbestuur).

Fiche 15. Overgangsrecht, inwerkingtreding van bijstellingen in arbeidsvoorwaarden

Relatie met criterium:	5, 6
Indicatie voor verandering:	Verduidelijking van overgangsbeleid
Betreft groep(en) ambtsdragers:	alle

Samenvatting

Structurele salarisverhogingen (anders dan indexeringen) voor ministers en leden van de Staten-Generaal gaan pas in na de (eerst)volgende verkiezingen, om te voorkomen dat politieke ambtsdragers over het eigen salaris besluiten. Voor decentrale politieke ambtsdragers kunnen verbeteringen per direct ingaan, nu zij niet zelf over hun arbeidsvoorwaarden besluiten; verslechtingen gaan in verband met de vereiste rechtszekerheid echter pas in na verkiezingen.

Uitgangspunt is dat bij de vormgeving van het overgangsrecht wordt tegemoetgekomen aan de verwachtingen die de zittende politieke ambtsdragers hebben kunnen ontleen aan de rechtspositieregeling zoals die gold op het moment dat zij hun ambt aanvaardden. Bij de kandidaatsstelling moet immers vooraf duidelijk zijn welke arbeidsvoorwaarden gedurende de gehele komende periode voor de ambtsvervulling gelden. Zonder dit vooruitzicht kunnen potentiële ambtsdragers hun bestaande aanspraken niet afwegen tegen de nieuwe aanspraken van het politieke ambt. Dit uitgangspunt heeft gevolgen voor het overgangsrecht als de rechtspositionele aanspraken worden aangepast. Uitgangspunt voor het overgangsrecht van versoberingen in de rechtspositie is dat op moment van inwerkingtreding zittende ambtsdragers tot aan hun afreden na de eerstvolgende verkiezingen worden ontzien. Zij hebben immers bij hun verkiezing of benoeming onder die condities en arbeidsvoorwaarden het ambt aanvaard. In het geval dit uitgangspunt wordt losgelaten, is de kans groot dat veel potentiële ambtsdragers vanwege de onzekere vooruitzichten over hun arbeidsvoorwaarden zich niet meer beschikbaar stellen voor bestuurlijke functies. Directe inwerkingtreding voor (tussentijds) nieuw aantredende ambtsdragers heeft als bezwaar dat dit leidt tot verschillende regelingen voor eenzelfde categorie functionarissen (samenloop van oud recht en nieuw recht). Vanwege deze bezwaren is het begin van de nieuwe zittingsperiode het voor de hand liggende ijkpunt voor de ingangsdatum van nieuwe aanspraken. Iedere ambtsdrager valt tot aan de eerstvolgende zittingsperiode onder hetzelfde (oude) regime. Daarna geldt voor iedereen het nieuwe regime. Voor verbeteringen in de rechtspositie geldt dat deze per direct kunnen doorgevoerd, met uitzondering van verbeteringen in de rechtspositie van bewindspersonen en Kamerleden. Aangezien zij zelf de wettelijke regelingen treffen waarin deze verbeteringen zijn opgenomen, is het uitgesloten dat deze voor hen zelf gelden. Hiervoor geldt dat de verbeteringen voor de betrokken ambtsdragers pas in werking treden na verkiezingen.

Bijlage 3: Beroepsverenigingen en koepels over taakzwaarte

Naast de literatuurverkenning en fiches heeft het Adviescollege beroepsverenigingen en koepels verzocht om eventuele aanvullende informatie over trends in de taakzwaarte van ambtsdragers te delen. De reacties zijn hier gebundeld als achtergrondinformatie.

Wethoudersvereniging

De Wethoudersvereniging herkent de constatering dat de taakzwaarte in deze periode in betekenisvolle mate is toegenomen. Hieronder delen wij onze observaties, onderzoeksresultaten en ervaringen uit onze ledenraadplegingen en beleidsmatige contacten.

1. Toename in omvang en complexiteit van de portefeuille

Wethouders ervaren dat hun portefeuille de afgelopen jaren inhoudelijk omvangrijker en bestuurlijk complexer is geworden. Gemeenten hebben er sinds de decentralisaties in het sociaal domein (2015) en de Omgevingswet (2024) substantieel meer taken bij gekregen, vaak zonder evenredige vergroting van capaciteit, het College zelf of financiële middelen. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor maatschappelijke opgaven – zoals woningbouw, energietransitie, armoedebestrijding en jeugdzorg – heeft zich verbreed en verdiept, wat direct doorwerkt in de werkdruk van het college.

2. Bestuurlijke en politieke dynamiek

Het politieke klimaat is intensiever en gepolariseerder geworden. Lokale besluitvorming staat vaker in de publieke en sociale media-aandacht. Wethouders ervaren hierdoor meer externe druk, verminderde beleidsruimte en een verhoogde behoefte aan responsiviteit. Uit de Monitor Integriteit en Veiligheid (BZK, 2023) en de Wethoudersmonitor 2022 blijkt dat de toename van bedreigingen, wantrouwen en online agressie leidt tot extra mentale belasting.

3. Urenbelasting en werk-privébalans

Volgens de Wethoudersmonitor 2022 werkt een gemiddelde wethouder ruim 55 tot 60 uur per week, een toename ten opzichte van eerdere metingen (rond 50 uur in 2010). Daarnaast blijkt uit een ledenpeiling van de Wethoudersvereniging (najaar 2023) dat 68% van de respondenten aangeeft structureel meer uren te werken dan formeel gecontracteerd, met name door de permanente beschikbaarheid en de vele avondbijeenkomsten.

De werk-privébalans staat hierdoor bij ruim de helft van de wethouders onder druk. Met name kleinere gemeenten, waar portefeuilles breder zijn en ambtelijke ondersteuning beperkter, kennen de hoogste ervaren werkdruk.

4. Maatschappelijke verwachtingen en rolverandering

Er is een duidelijke verschuiving van de wethouder als “beleidsmaker” naar “verbinder en crisismanager”. Maatschappelijke en politieke verwachtingen over zichtbaarheid, participatie en communicatie zijn toegenomen. Burgers, media en raden verwachten direct contact, snelle antwoorden en voortdurende beschikbaarheid. Dit vraagt andere vaardigheden en vergroot de mentale belasting.

5. Ontwikkelingen die de taakzwaarte beïnvloeden

De volgende trends hebben volgens onze achterban de afgelopen jaren significant bijgedragen aan de toegenomen taakzwaarte:

De decentralisaties en de voortdurende financiële druk in het sociaal domein.

- De invoering van de Omgevingswet, met nieuwe verantwoordelijkheden en participatieverplichtingen.
- Toenemende maatschappelijke polarisatie en incidentgedreven politiek.
- Structurele tekorten aan ambtelijke capaciteit en kennis, vooral in middelgrote en kleinere gemeenten.
- Toenemende druk vanuit media en sociale platforms op bestuurlijke zichtbaarheid en bereikbaarheid.
- De toegenomen bestuurlijke samenwerking in regio's en netwerken (regiodeals, RES, MRA), waardoor wethouders meer overleg- en coördinatietijd kwijt zijn.

6. Samenvattend

De Wethoudersvereniging onderschrijft het beeld dat de taakzwaarte van wethouders in de afgelopen 10–15 jaar structureel is toegenomen, zowel kwantitatief (uren, omvang taken) als kwalitatief (complexiteit, maatschappelijke druk).

Wij delen graag de kwantitatieve gegevens uit de Wethoudersmonitor en ledenpeilingen ter ondersteuning van uw verdere advisering.

Aantal bijlagen: 0

Vereniging van Waterschappen

De Vereniging Waterschapsbestuurders is een stuk kleiner dan de andere beroepsverenigingen, o.a. doordat wij geen subsidie ontvangen. Daardoor hebben we een achterban-onderzoek, wat je het liefst zou willen om deze vragen te kunnen beantwoorden, niet uitgevoerd.

Wel hebben wij uiteraard veel feeling bij wat er in de waterschappen speelt. We zien dat de waterschappen toenemend maatschappelijk relevant worden. Denk aan toenemende frequentie van ernstige droogte, waardoor inmiddels in de meeste jaren beperkingen moeten worden opgelegd aan wateronttrekking. Anderzijds zien we ook steeds vaker heftige wateroverlast die tot spanningen kan leiden, zie bv. dit artikel over Waterschap Limburg: Waterschap Limburg doet aangifte van bedreigingen en geweld tegen personeel.

In de waterschappen zijn de gevolgen van klimaatverandering en toenemende weersextremen dus heel voelbaar. Er komt meer druk te liggen op beleidsveranderingen en klimaatadaptieve projecten binnen de waterschappen, en dat is ook voelbaar in de hoeveelheid werk die op het bestuur afkomt. Bovendien weten inwoners ons steeds beter te vinden, wat heel goed is om het draagvlak van ons werk te vergroten, maar wat tevens extra werk met zich meebrengt.

Hetzelfde geldt voor de versnellingsslag die alle waterschappen moeten maken vanwege de naderende deadline van de Europese Kaderrichtlijn Water, want we zien dat de waterkwaliteit nog ver verwijderd is van hoe hij zou moeten zijn. Tegelijkertijd neemt de maatschappelijke druk toe om ook actie te ondernemen op vervuilende stoffen die níet bij de KRW-doelstellingen zijn inbegrepen, zoals PFAS. Bij veel van dit soort onderwerpen zouden de waterschappen erg geholpen zijn met landelijke wetgeving, maar doordat die moeizaam verloopt en veel ruimte biedt voor uitzonderingen, komt er meer werk bij de waterschappen te liggen, wat ook zijn weerslag heeft op de bestuurders.

Een laatste inhoudelijke punt is digitalisering, cyberveiligheid en hybride oorlogsvoering. Onze waterinfrastructuur is van cruciaal belang: als onze dijken in gevaar komen dan komen er vele levens in gevaar, en als waterzuiveringsinstallaties stil komen te liggen dan komt de volksgezondheid in gevaar. Het beschermen van deze infrastructuur, evenals het afwegen van kansen en risico's van digitalisering en kunstmatige intelligentie, vergt ook van bestuurders veel.

Ten slotte: we zien simpelweg dat de hoeveelheid afspraken in de agenda's van waterschapsbestuurders toeneemt. De waterschappen worden, mede door de toenemende maatschappelijke relevantie, politieker, waardoor er meer debat plaatsvindt. Vergaderingen duren langer, er worden commissies geïntroduceerd die er voorheen niet waren. Het belang van de waterschappen wordt gelukkig steeds meer gezien, bv. in het voorstadium van bouwprojecten en in de regionale energiestrategie, maar dat heeft ook als gevolg dat waterschapsbestuurders steeds meer betrokken worden bij kennis- en netwerkbijeenkomsten vanuit andere overheden, belangenorganisaties en bedrijven.

Wij hopen met deze toelichting een goed beeld te hebben neergezet van de redenen voor toenemende taakzwaarte.

Aantal bijlagen: 0

Nederlands Genootschap van Burgemeesters

Wij hebben geen eigen gegevens van werkdruk/belasting etc. Daarvoor leunen we op de Staat van het Bestuur en de Basismonitor PA.

Uiteraard zijn er de laatste 10 jaar voor burgemeesters veel nieuwe bevoegdheden bijgekomen, met name op het terrein van Veiligheid (verveiliging van de samenleving). Maar dat betekent niet per definitie dat het ambt ook zwaarder is geworden.

De polarisatie in de samenleving (en ook in gemeenteraden), de stijging van demonstraties/protesten, dalend vertrouwen/gezag (in het algemeen), stijging ongenoegen/onzekerheid, democratische rechtsstaat die niet meer vanzelfsprekend is etc maakt wel dat er meer werk aan de winkel is om lokaal 'de boel bij elkaar te houden'. Dit vraagt meer skills en inzet van de burgemeesters, maar we hebben dat niet gekwantificeerd. Onze (nieuwe) trainingen richten zich daar ook meer op. Zo hebben we nieuwe trainingen zoals:

- Neutraliteit (NSOB): hoe blijf je onafhankelijk in de gepolariseerde samenleving?
- Persoonlijke Weerbaarheid (Intens): hoe blijf je overeind als burgemeester en als mens?
- Politieke Omgangsvormen in tijden van verruwing (NSOB)

Aantal bijlagen: 0

Nederlandse Vereniging voor Raadsleden

In de afgelopen 15 jaar is de werklast van raadsleden op verschillende vlakken toegenomen. Raadsleden vertegenwoordigen meer inwoners, de fracties zijn kleiner geworden, het aantal regionale samenwerkingsverbanden is toegenomen, en tegelijkertijd is het aantal raadsleden

afgenomen. In de bijgevoegde brief vindt een overzicht met toelichting. Ook als bijlagen toegevoegd relevante onderzoeken die u en het ARPA verder kunnen helpen.

Raadsleden geven in verschillende onderzoeken aan dat zij de ervaren werkdruk zien als het meest onaantrekkelijke aspect van hun raadswerk (zie: Aantrekkelijkheid van het Raadswerk, Onderzoeksrapport Augustus 2023).

Gelijktijdig zien we op verschillende vlakken een toename in de werkdruk van raadsleden, met name rondom de spendeerde tijd aan het ambt, een toename in de werklast van raadsleden, in zowel de bestuurlijke, controlerende als volksvertegenwoordigende taken.

Tijdsbesteding

Wat betreft de toename van taakbelasting, werkdruk en taakzwaarte van raadsleden, verwijzen wij graag naar de Basismonitor Politieke Ambtsdragers van 2024 (zie bijlage) inzake tijdsbesteding. Raadsleden besteden volgens dat onderzoek gemiddeld 20 uur per week aan hun werkzaamheden voor het ambt (2019: 19 uur per week).

In het Nationale Raadsledenonderzoek, met 2021 als meest recente editie (zie bijlage), zien we een gemiddelde tijdsbesteding van 16,8 uur per week in 2021, en 17,2 in 2019. Wat in dit onderzoek echter opvalt, is de significante toename van 2009 (14 uur) naar 2012 (16,8 uur).

Gemeentelijke taken

Gelijktijdig is er een toename merkbaar van de takenlast van raadsleden, op basis van verschillende indicatoren. Allereerst de toename van taken van gemeenten. De decentralisaties van Rijkstaken naar gemeenten (jeugdhulp, Wmo, Participatie/werk & inkomen) zijn het startpunt van een sterke toename van gemeentelijke taken sinds rond 2015. Dit is een kernfeit en wordt op overheidsniveau beschreven.

Meer taken belegd bij gemeenten betekent een directe toename van de werklast van raadsleden: beleid dat gecontroleerd dient te worden en beleid dat waar mogelijk bijgestuurd moet worden. Zie: Rijksoverheid – Decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten.

Bestuurlijke taken

Tegelijkertijd is er een toename van het aantal (raads)vergaderingen (waaronder commissievergaderingen) en andere bestuurlijke taken van raadsleden. Uit het Nationaal Raadsledenonderzoek (2021) blijkt dat raadsleden procentueel meer tijd zijn gaan besteden aan bestuurlijke taken dan voorheen.

Raadsleden besteden in 2021 gemiddeld 70% van hun tijd aan bestuurlijke taken en 25,4% aan volksvertegenwoordigende taken. Verder is geconstateerd dat raadsleden vooral meer tijd besteden aan het bijwonen en voorbereiden van verschillende soorten vergaderingen.

Hoewel er over de toename van de vergadertijd, het aantal vergaderingen en te controleren stukken geen concrete cijfers bestaan, zijn er voldoende indicatoren die doen vermoeden dat deze in de afgelopen jaren is toegenomen. Ook in dit geval verwijzen we naar het Nationaal Raadsledenonderzoek.

Gemeentebegroting

Ook in termen van de controle en sturing van de gemeentelijke begroting, één van de belangrijkste raadstaken, is het zeer aannemelijk dat de werkdruk is toegenomen. Men hoeft daarvoor alleen

maar te kijken naar de omvang van de gemeentebegroting. Deze was in 2025 totaal €80 miljard, terwijl dat in 2017 nog €52 miljard was. Zie: CBS – Gemeenten begroten 80 miljard euro aan kosten voor 2025.

Regionale samenwerkingsverbanden

Een laatste en niet te onderschatten indicator die we willen aandragen, is de toename van het aantal regionale samenwerkingsverbanden. In 2017 waren er nog gemiddeld 27 samenwerkingsverbanden per gemeente. In 2024 is dit gestegen naar 43. Zie: Staat van het Bestuur – Regionale Samenwerkingsverbanden.

Regionale samenwerkingsverbanden verhogen de werklust van raadsleden aanzienlijk, omdat zij meer stukken moeten lezen, meer controle op afstand moeten uitoefenen en meerdere aanvullende begrotings- en verantwoordingsrondes moeten verwerken, bovenop hun reguliere raadswork.

Meer fracties, minder fractieleden

Naast een absolute toename van de werklust van raadsleden, draagt ook de interne verdeling van werk bij aan de belasting. Er is sprake van een toename van het aantal fracties binnen een raad, terwijl gelijktijdig het aantal leden per fractie afneemt. In 2022 telden de Nederlandse gemeenteraden gemiddeld 8 fracties. In 2002 kende men gemiddeld nog 6 fracties per raad. Het gemiddeld aantal fracties in de gemeenteraad is sinds 2002 stelselmatig gestegen:

- 2002: 5,98 fracties
- 2006: 6,22 (+0,24)
- 2010: 6,80 (+0,57)
- 2014: 7,11 (+0,32)
- 2018: 7,50 (+0,39)
- 2022: 8,14 fracties

De stijging van 0,64% na de raadsverkiezingen van 2022 is het hoogst sinds de metingen in 2002. In totaal tellen alle gemeenteraden bij elkaar 2.802 fracties. Zie: Raadsleden.nl – Gemiddeld 8 fracties per gemeenteraad.

Dit beeld wordt bevestigd door de toename van het aantal eenpersoonsfracties. Volgens de Universiteit Utrecht (in opdracht van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden) waren er bij de raadsverkiezingen van maart 2022 593 eenpersoonsfracties, 60 meer dan in 2018.

Minder raadsleden

Tegelijkertijd is het totaal aantal raadsleden achtergebleven. Het aantal volksvertegenwoordigers in Nederland ligt lager dan in veel andere Europese landen, mede door gemeentelijke fusies. Fuserende raden kregen niet een optelsom van de bestaande zetels, maar vaak een aanzienlijk lager aantal.

Het aantal raadsleden:

- 2010: 9.375
- 2025: 8.462

Zie: Staat van het Bestuur – Aantal gemeenten en Staat van het Bestuur – Aantal raadsleden en wethouders.

Resumerend

In de afgelopen 15 jaar is de werklast van raadsleden op verschillende vlakken toegenomen. Raadsleden vertegenwoordigen meer inwoners, de fracties zijn kleiner geworden, het aantal regionale samenwerkingsverbanden is toegenomen, en tegelijkertijd is het aantal raadsleden afgenomen.

Aantal bijlagen: 5

- Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2024
- Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2019
- Nationale Raadsledenonderzoek 2021
- Staat van het Bestuur 2022
- Invior. (2023). Aantrekkelijkheid van het raadswerk. Onderzoeksrapport. In opdracht van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.

Statenlidnu

Bijgevoegd de onderzoeken die in samenwerking met Statenlidnu zijn uitgevoerd: Exit-onderzoeken, onderzoek tussentijds vertrek, onderzoek zetelkleven of kort gebleven. We hebben ook nog de nationale Statenledenonderzoeken 2010-2019, die ik je separaat kan toezenden. Ook de resultaten van basismonitor Politieke ambtsdragers Provincies (en Waterschappen) worden binnenkort weer verwacht.

Daarnaast de aanvullende onderzoeken, waaruit de toegenomen taakzwaarte blijkt:

Beleids- en bestuurlijke erkenning: Het SEO-onderzoek + de daaropvolgende verhoging van vergoedingen in 2023 laten zien dat de overheid zelf erkent dat het werk van Statenleden zwaarder, complexer en tijdrovender is geworden.

- <https://www.seo.nl/wp-content/uploads/2020/07/2020-06-Vergoeding-staten-en-AB-leden.pdf> Onderbouwing taakzwaarte in paragraaf 5.2
- Kabinetsstandpunt over toegenomen taakzwaarte Staatsblad 2023, 102 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen<<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2023-102.html>>

Nieuwe beleidsdomeinen en taken: Via WUR / WOT / PBL-rapporten zien we dat provincies in toenemende mate verantwoordelijk zijn voor natuur, stikstof, klimaat, landschapsbeheer, ruimtelijke ordening en gebiedsgericht beleid — allemaal domeinen die veel coördinatie, bestuurlijke afweging en uitvoeringscapaciteit vergen. Ook de toegenomen taken op het gebied van energie (vooral de RES en ruimtelijke inpassing) en water. Op dat gebied ligt er een grote opgave voor provincies. Als voorbeeld is een rapport toegevoegd van de Noordelijke Rekenkamer, die een goed stuk heeft geschreven over hoeveel energie het kost om dit vorm te geven.

Complexiteit en uitvoeringslast: Projecten zoals natuurherstel, natuurnetwerkbuitbreiding, stikstofmaatregelen of landelijke gebiedsprogramma's vereisen monitoring, handhaving, coördinatie met gemeenten, agrariërs, natuurorganisaties — wat inhoudelijk veel intensiever is dan de traditionele, beperkter gedefinieerde taken van provincies.

- <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/11/28/rapport-studiegroep-interbestuurlijke-verhoudingen>
- Het gesprek is gaande over de balans tussen taken, bevoegdheden en middelen. <https://www.ipo.nl/actueel/herstel-de-balans-tussen-taken-bevoegdheden-en-middelen-bij-de-provincies/> In het kader van de balans van taken en middelen worden er onderzoeken gedaan naar drie deelgebieden. Die onderzoeken worden ook betrokken bij het proces rondom het provinciefonds.

En als aanvulling nog de Nationale Statenledenonderzoeken:
<https://www.statenlidnu.nl/onderzoek/nationaal-statenledenonderzoek>.

Bijlagen:

- Ester, D., Janssen, C., van der Ende, D., Rollingswier, T. (2023). Provinciale politiek in gevaar. Een onderzoek naar tussentijds vertrek en archivering in de provinciale politiek. Tilburg University in opdracht van Statenlidnu. (Studentenopdracht)
- Invior (2023). Exit-onderzoek Statenleden. Provinciale verkiezingen maart 2023. Invior in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties en Statenlidnu.
- Dijkema, F. (2023). Zetelkleven of kort gebleven? Een studie naar de ontwikkeling van de lidmaatschapsduur van provinciale Statenleden in Gelderland en Overijssel (2011-2023). Masterscriptie Radboud Universiteit en Rekenkamer Oost-Nederland.
- Studiegroep interbestuurlijke verhoudingen. (2025). Samen bouwen aan resultaten. Vijf bouwstenen voor toekomstbestendige interbestuurlijke verhoudingen.
- Koeman, N., Weel, B. ter, Vollaard, H., Binnema, H. (2020). De vergoeding voor leden van de Provinciale Staten en algemeen bestuursleden van waterschappen. SEO in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Kuindersma, W., Kamphorst, D.A. & Kistenkas, F.H. (2021). De gevolgen van de stikstofaanpak voor het natuurbeleid. Een voorlopige analyse van de gevolgen voor de decentralisatie naar provincies en de gebiedsgerichte uitvoering. WOT-rapport 133. Wageningen University & Research.
- Boezeman, D., Silvius, B., Vink, M., Kuindersma, W., Breman, B., Hoogvliet, M. & van den Roovaart, J. (2024). Ex ante analyse nationaal landelijk gebied: provinciale programma's en rijksmaatregelen. Planbureau voor de leefomgeving, Wageningen University & Research & Deltares.
- Kuindersma, W., van Doren, D., Arnouts, R.C.M., Kamphorst, D.A., Nuesink, J.G. & de Wit-de Vries E. (2020). Realisatie natuurnetwerk door provincies. Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact. Wageningen University & Research.
- Pleijte, M., Kamphorst, D.A., Salverda, I.E., Walther, C.M. & Nuesink, N. (2024). Provinciaal beleid voor biodiversiteit buiten het Natuurnetwerk. Inzicht in beleidsstrategieën buiten het Natuurnetwerk van drie provincies voor biodiversiteit. Achtergrondrapport voor de derde Lerende Evaluatie van het Natuurpact. WOT-Rapport 165. Wageningen University & Research.
- Kuiper, R. (2024). Provinciale voorstellen voor omgevingsbeleid in nationale samenhang. Reflectie vanuit het PBL. Planbureau voor de Leefomgeving.
- Overheid in Nederland (2019). Exit-onderzoek Provinciale Statenleden. Onderzoek onder stoppende statenleden na de verkiezingen van 20 maart 2019.
- Stb-2023-102. Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2023). Besluit van 24 maart 2023, houdende wijziging van het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers (verhoging vergoeding voor de werkzaamheden statenleden en leden algemeen bestuur).
- De Jong, E., Heslinga, S., Mos, E. (2021). Regionale democratie vergt energie. Een onderzoek naar de democratische legitimatie van de RES Drenthe. Noordelijke Rekenkamer.