

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; Inviator, 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; Inviator, 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 Hulsen, 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 Hulsen, 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 Inviator, 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; Inviator, 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 toerustingfonds 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 Inviator, 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 Hulsén, 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

Verscheidene 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 regulieren 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 toerustingfonds.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 spreken 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, Basisonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 1.457 gemeentelijke ambtsdragers

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%

Recent 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-ervaren-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

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

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

Criterion 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.

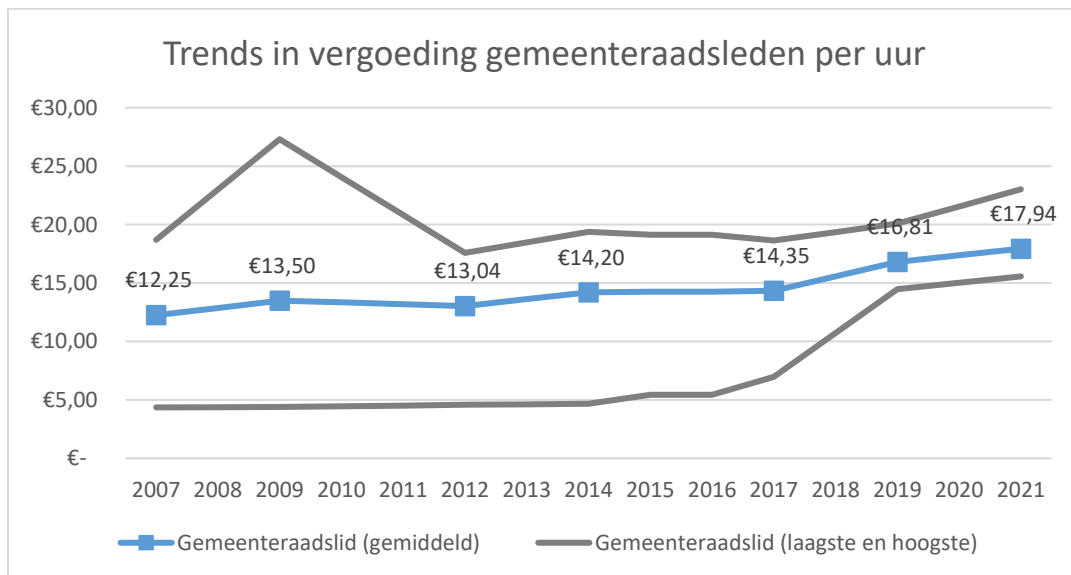
²⁰³ Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2019 en 2024; CBS; Karsten, 2014; Circulaire (onkosten)vergoeding burgemeesters, wethouders, raadsleden en commissieleden; Rechtsbesluit positie politieke ambtsdragers. Eigen berekening.

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.

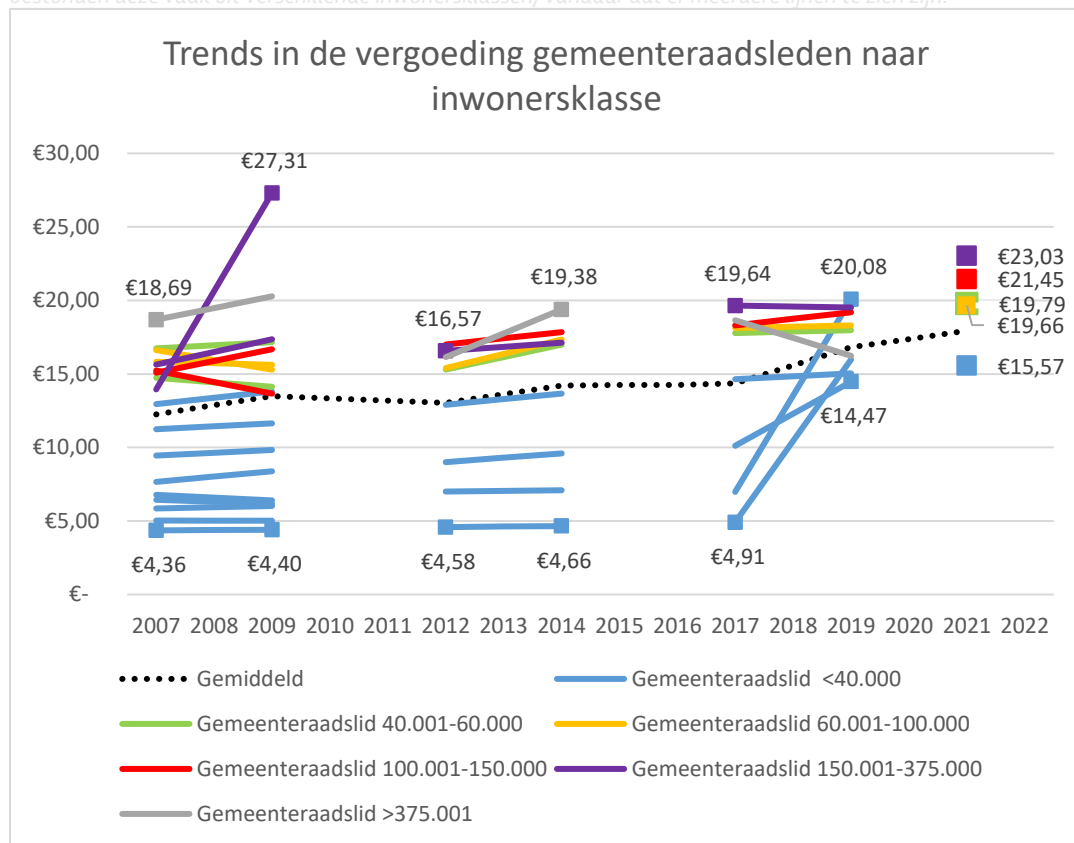
Ambt	Beloning per uur		Trend	CPI	Cao-lonen
	Eerste meting	Tweede meting			
Gemeenteraadslid	€12,25 in 2007	€17,94 in 2021	46%	27%	29%
Statenlid	€10,89 in 2010	€13 in 2021	19%	21%	20%
Burgemeester	€29,25 in 2013	€40,57 in 2024	39%	32%	35%
Wethouder	€29,61 in 2019	€32,71 in 2024	10%	23%	23%

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

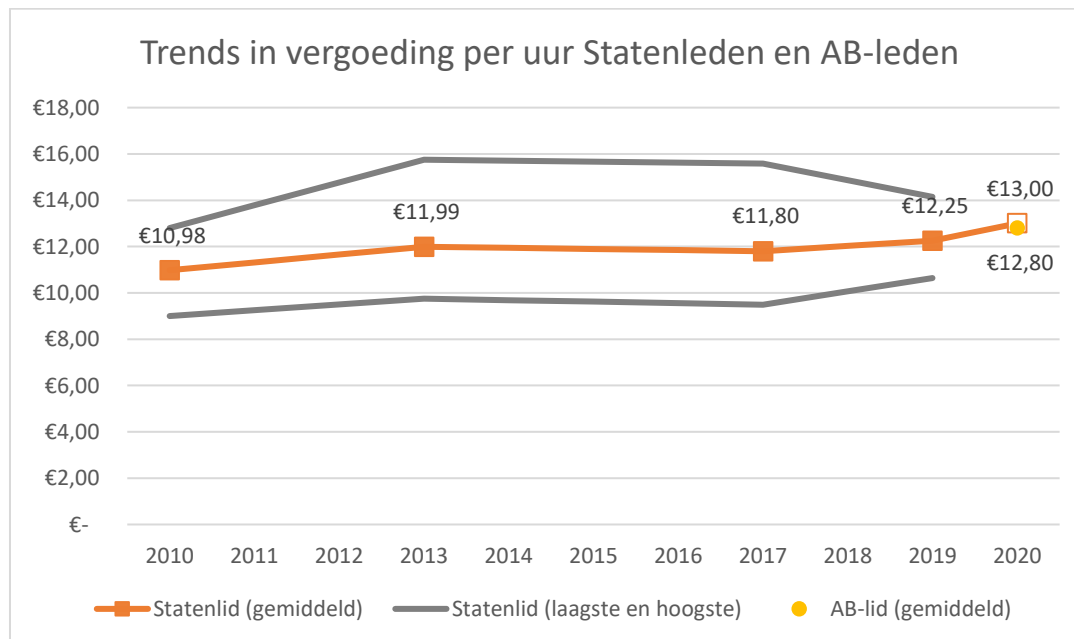


²⁰⁴ Koeman et al., 2020

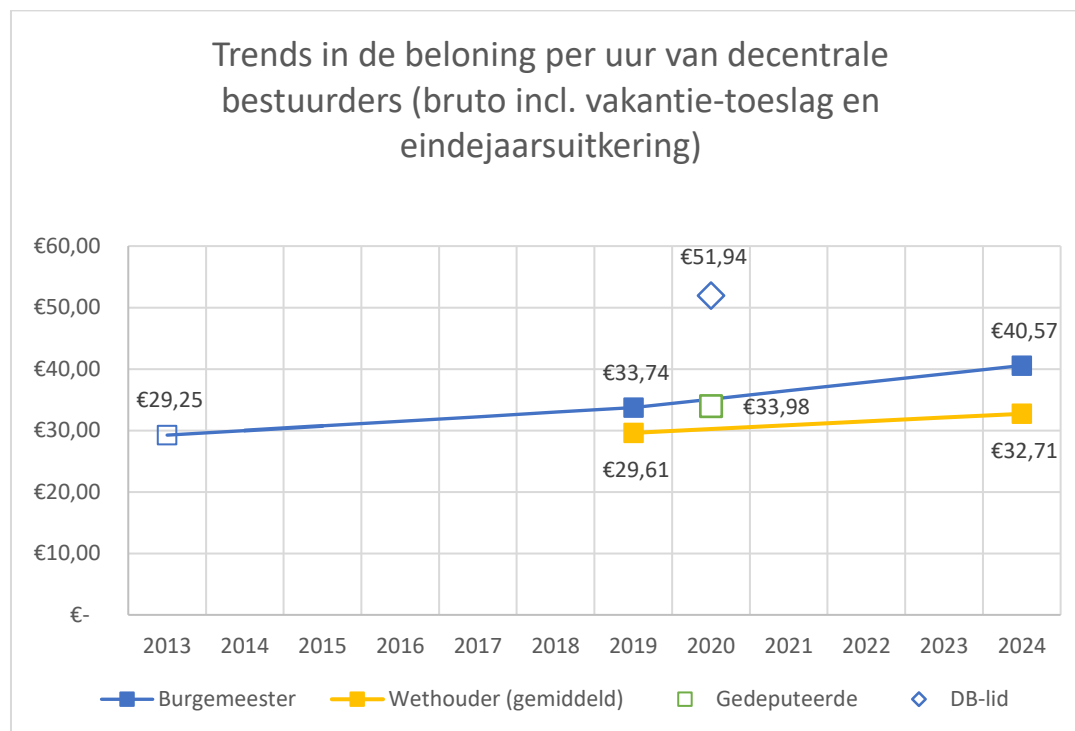
Figuur 2. Trends in de vergoeding van gemeenteraadsleden in euro per uur, naar inwonersklasse. Bron: Nationaal Raadsledenonderzoek. De inwonersklassen zijn aangehouden zoals deze in 2021 zijn vastgesteld. In eerdere perioden bestonden deze vaak uit verschillende inwonersklassen, vandaar dat er meerdere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

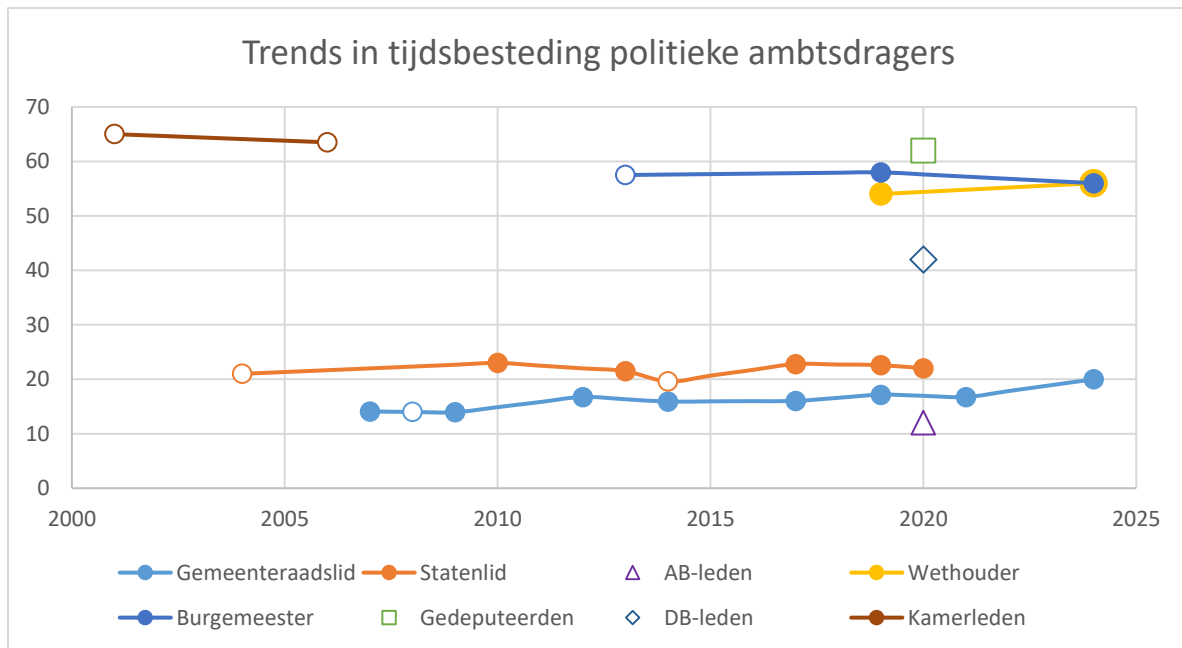
²¹⁶ Vollaard et al., 2024, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 10.240 gemeentelijke ambtsdragers, Jansen et al., 2019, Basismonitor Politieke Ambtsdragers, enquête onder 1.457 gemeentelijke ambtsdragers; Karsten et al., 2014, enquête onder 243 burgemeesters

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 raadswerk 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 14,0% 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

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-f191479ed1e858e3f8aeg06egbaf14a9984ef595/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-eeen-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) Kerngegevens 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.

Methodie

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 *verkennend* 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 Decentraalbestuur.nl.
- Castenmiller, P. (2019). Aftredende raadsleden en wethouders. Stichting Decentraalbestuur.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 Oudsten (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. SGBO en P&D-analytics.
- Commissie Positie wethouders en raadsleden (2008). Van werklast 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., Ostaaijen, 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.
- Inviior (2023a). Exit-onderzoek Statenleden. Provinciale verkiezingen maart 2023. Inviior in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties en Statenlidnu.
- Inviior (2023b). Start-onderzoek Statenleden. Inviior in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties en Statenlidnu.
- Inviior (2023c). Aantrekkelijkheid van het raadswerk. Onderzoeksrapport. In opdracht van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.
- Inviior (2024). Raad en Regionale samenwerking. Gemeenschappelijke regelingen, Regionale adviescommissies (RAC) en de Regionale Energie Strategie (RES). In opdracht van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.
- Inviior 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: Volkvertegenwoordigers 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, WOt-technical 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 toerustingbudget. 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 toerustingbudget. 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.
- Slooijer, 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.

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 circulaire. 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 verblijfkosten, 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 plaatsafhankelijk 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.

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 salarisoniveau 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:

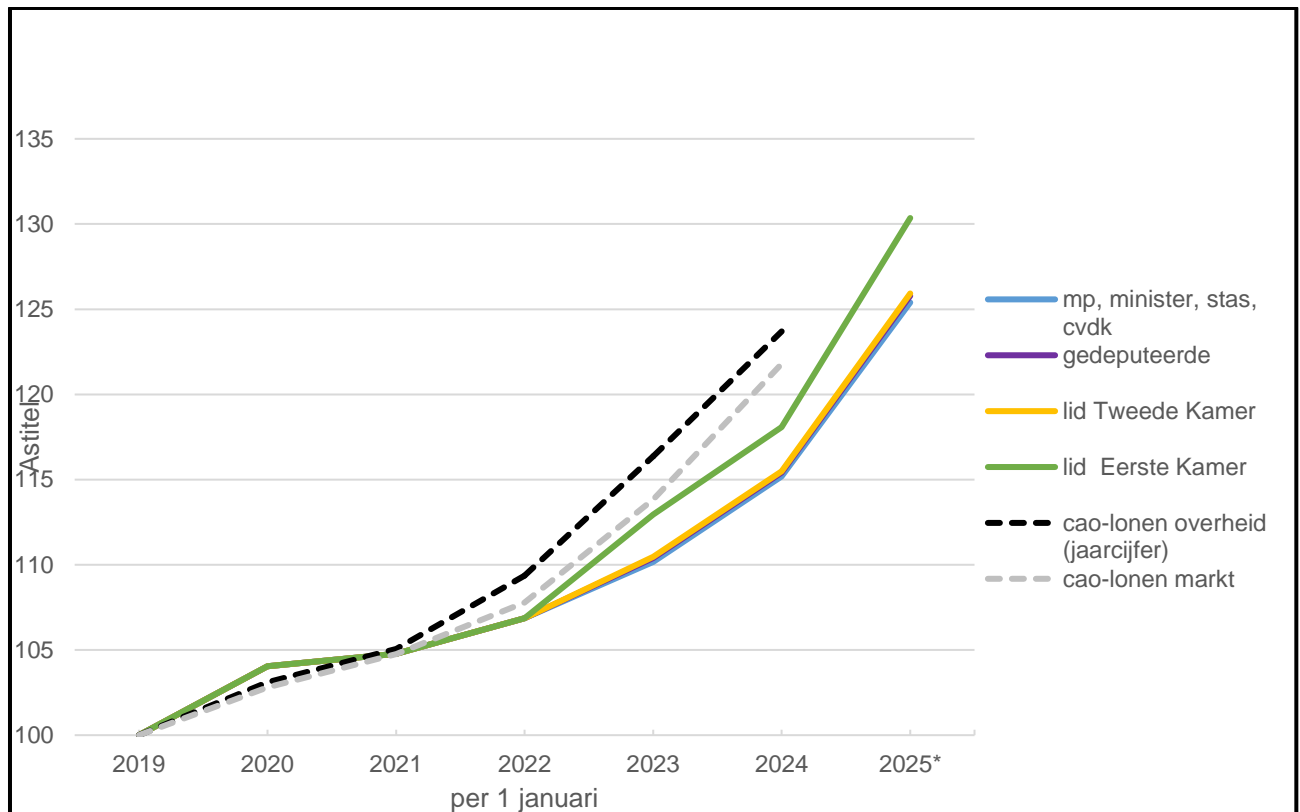
- Het ministersalaris daarbinnen het hoogste salaris moet zijn.
- Hiertoe eerst het ministersalaris zou moeten worden verhoogd met 30%, vanwege opgelopen achterstanden ten opzichte van de ambtelijke topsalarissen, en bij voorkeur met nog eens 20% vanwege ontwikkelingen op de private arbeidsmarkt voor topsalarissen;
- De koppeling van het ministersalaris aan het salaris van de overige categorieën politieke ambtsdragers geen vanzelfsprekendheid is. De voorgestelde verhoging van het ministersalaris 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 salaristijdingen 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

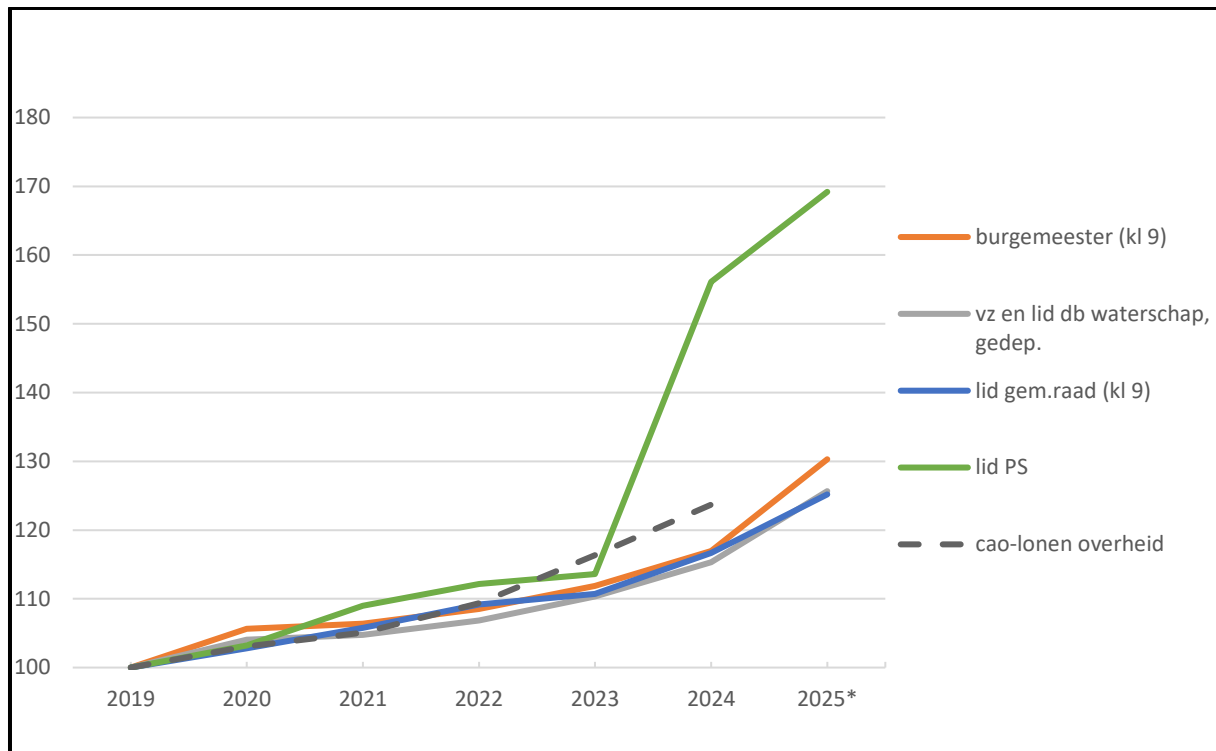
Voor politieke ambtsdragers en volksvertegenwoordigers bij de decentrale overheden is vanwege de beschikbare gegevens gekeken naar een kortere periode (zie figuur 2).

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

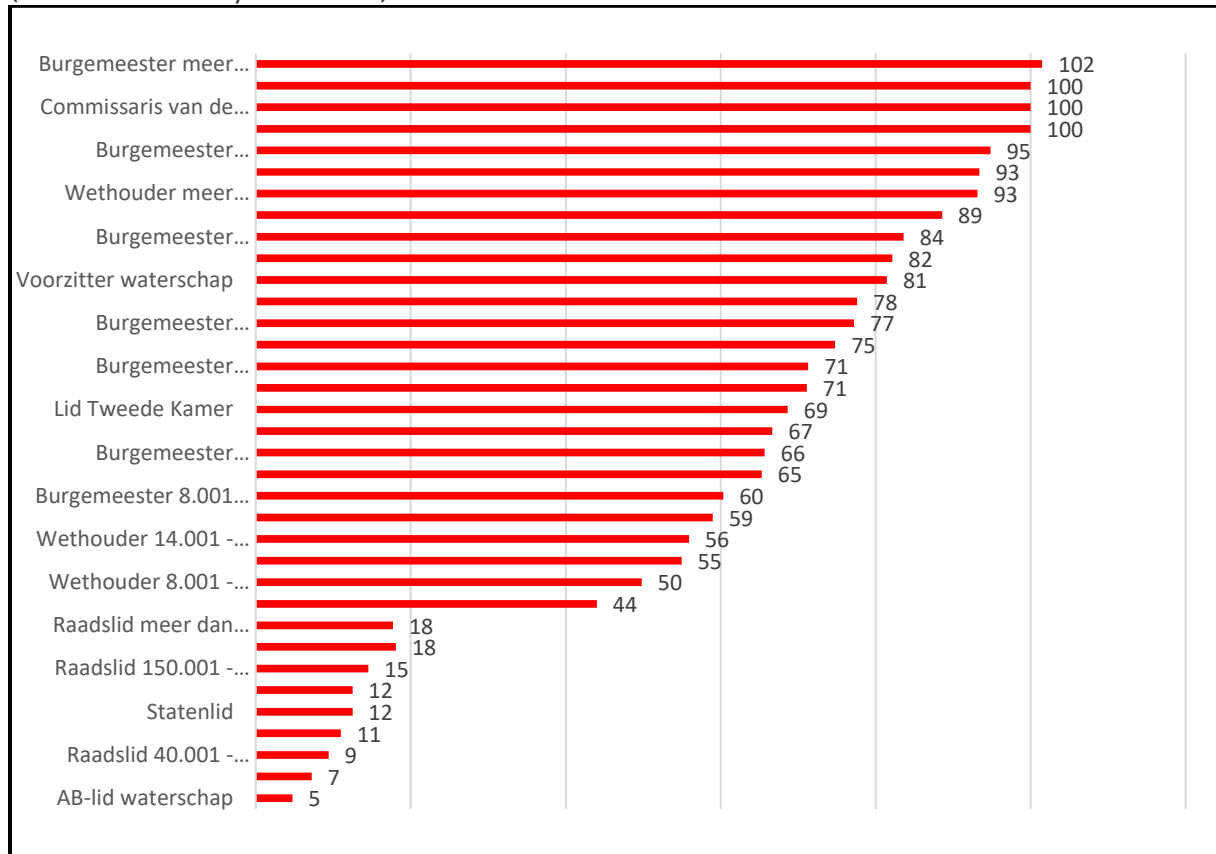
In figuur 3 hieronder zijn de onderlinge verhoudingen van de beloningen van politieke ambtsdragers stand 1 januari 2025 weergegeven.

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 ministersalaris 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);

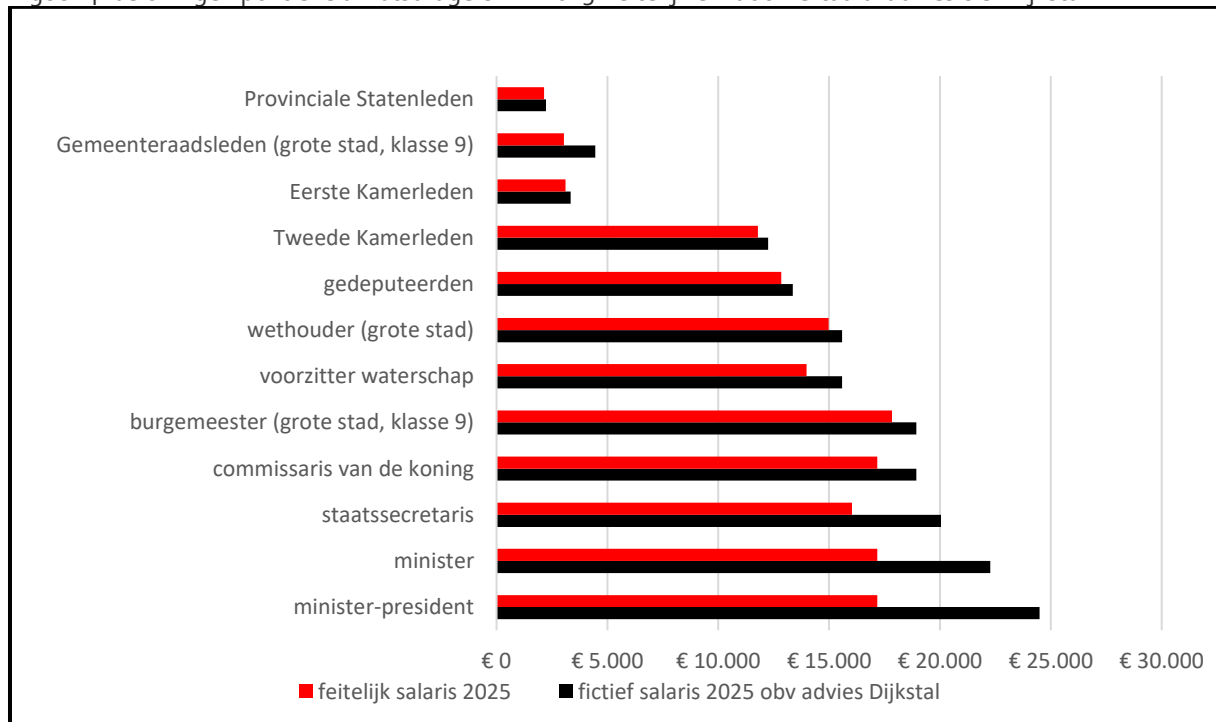
- De aanbeveling om te komen tot andere beloningsverhoudingen tussen politieke ambtsdragers (zie tabel 1), waarbij het (verhoogde) ministersalaris het uitgangspunt vormt.

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:

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 kabinetts- 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 kabinettssectoren 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 beloning 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

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

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 inwonerklasse 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 rijks personeel voor verblijfskosten. Sinds 1 januari 1990 is er voor Tweede Kamerleden naast een vergoeding voor verblijfskosten, 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 *verblijfskostenvergoeding* die afhangt van de afstand tussen hun woonplaats en de Tweede Kamer. De maandelijkse 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 verblijfskostenregeling 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 rijks personeel voor verblijfskosten. 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 maandelijkse 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 maandelijkse 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

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>

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 tijdonafhankelijk 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.

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 hoofd baan (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 bekende 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 betrokkenen kunnen 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 uitdienststeden.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 zieke 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 rijks subsidies). Voor gemeenteambtenaren bijvoorbeeld, komt het opleidings- en ontwikkelingsbudget neer op 1,1 procent van de brutoloon som. 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.⁴²² 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 zorgstelsel zou moeten worden opgezet, is het stelsel 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 taxivoer. 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

⁴²² 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-) cumulatierregels 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-gerechtigden⁴⁴³ 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:

⁴⁴³ 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.

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

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, daling 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 raadswerk.

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, natuurnetwerkuitbreiding, 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., Silvijs, 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 2021.
- 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.