Advies herijking arbeidsvoorwaarden politieke ambtsdragers

'Een gewaardeerd ambt'

Adviescollege Rechtspositie Politieke Ambtsdragers

© Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers

Advies herijking arbeidsvoorwaarden politieke ambtsdragers

Auteur
Mr. J.P. de Jong

CAOP Den Haag

10 februari 2026

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

Inhoud

Samenvatting 7

Niet alleen geld 7
Structurele ontwikkelingen in de bestuurlijke context 8
Drie richtingen voor veranderingen in de arbeidsvoorwaarden 8
Toekomstig onderzoek 11
Tot slot 11

Hoofdstuk 1 12

Inleiding en werkwijze 12

Afwegingskader 12
Beoordelingscriteria specifiek voor de (financiële) rechtspositie 13
Geen ad hoc aanpassingen meer 13
Specifieke kenmerken van de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers 13
Ambtsdragers zijn geen werknemers 14
Werkwijze 14
Herijking stapsgewijs 14
Onderzoek 14
Afstemming met belanghebbenden 15
Structureel bijhouden van gegevens in de toekomst 15
Leeswijzer 15

Hoofdstuk 2 16

Relevante ontwikkelingen in de bestuurlijke context 16

Ontwikkelingen in de afgelopen 10-15 jaar 16
Schets 16
Algemeen beeld 16
Decentralisaties 17
Taakoverdracht en (vaak) bezuiniging in één 17
Slagkracht 17
De landelijke bestuurslaag 18
De gemeentelijke bestuurslaag 18
Inwonertal als criterium voor taakzwaarte? 19
De provinciale bestuurslaag 19
De waterschappen 20
Nadruk op decentrale ambten 20

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

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

Advies

Samenvatting

'Een gewaardeerd ambt'

Het Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers (het college) geeft sinds mei 2022 advies over de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers in Nederland. In september 2024 publiceerde het college *Beloning bezien*, een voorstel om elke vijf jaar in de vorm van een herijking een onafhankelijk advies uit te brengen over wenselijke aanpassingen in deze arbeidsvoorwaarden. In december 2024 keurde het kabinet dat voorstel goed.
Het voorliggende advies, *Een gewaardeerd ambt*, volgt de aanpak zoals bepleit in *Beloning bezien* en is zo de eerste in een reeks van vijfjaarlijkse herijkingen van de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers.

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

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

Niet alleen geld

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

De herijking geschiedt op basis van het volgende afwegingskader, dat berust op een breed gedragen Kameropvatting uit 2015. [1]Het bevat criteria waar de arbeidsvoorwaarden van ambtsdragers aan zouden moeten voldoen. De laatste twee criteria bleken het meest effect te hebben op de vraag of, en zo ja hoe, arbeidsvoorwaarden aanpassing behoeven.

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

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

Structurele ontwikkelingen in de bestuurlijke context

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

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

Drie richtingen voor veranderingen in de arbeidsvoorwaarden

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

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

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

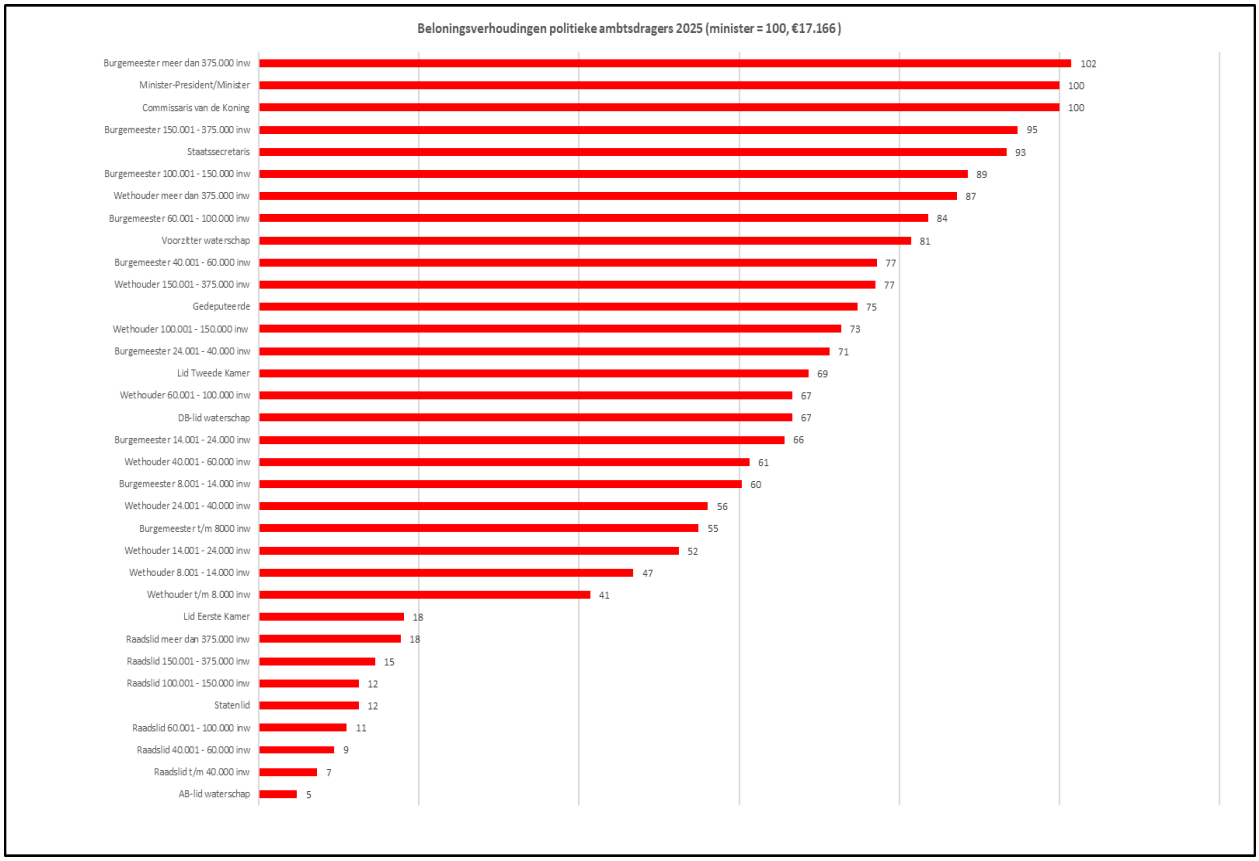
Het college bepleit in Hoofdstuk 4 (zie ook bijlage 1 voor een overzicht van alle voorgestelde maatregelen) om in drie opeenvolgende jaren onderstaande verhogingen elk jaar opnieuw als volgt door te voeren:

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

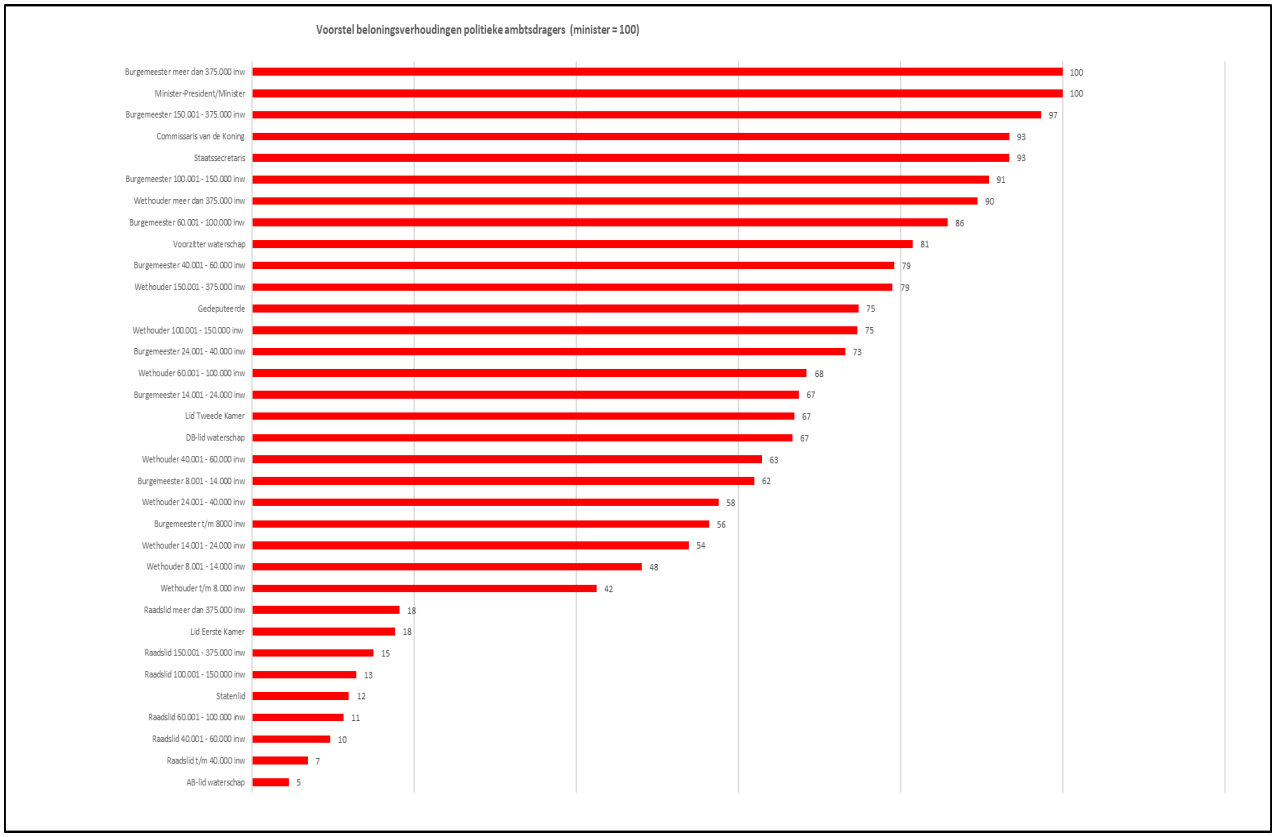
Het college ziet geen aanleiding om de bezoldiging van de commissarissen van de Koning anders dan in nominale bedragen bescheiden te verhogen, mede in het licht van hun ruime onkostenvergoeding.

Het beloningsgebouw ziet er thans als volgt uit:

Beloningsgebouw politieke ambtsdragers naar de stand van zaken in 2025



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



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

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

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

Toekomstig onderzoek

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

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

Tot slot

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

Hoofdstuk 1

Inleiding en werkwijze

Het Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers (hierna: het college) is bij wet ingesteld[2] en werkzaam sinds mei 2022. De taak van het college is om gevraagd en ongevraagd onafhankelijk te adviseren over de (financiële) rechtspositie (hierna: arbeidsvoorwaarden[3]) van de politieke ambtsdragers in Nederland.[4]

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

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

Afwegingskader

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

---

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

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

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

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

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

Het afwegingskader met de acht criteria

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

Beoordelingscriteria specifiek voor de (financiële) rechtspositie

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

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

Geen ad hoc aanpassingen meer

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

Specifieke kenmerken van de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers

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

Rechtspositie Decentrale Politieke Ambtsdragers (ORDPA). Voor centrale politieke ambtsdragers en voor de ambtsdragers bij de overige Hoge Colleges van Staat[6] (Raad van State, Algemene Rekenkamer en Nationale ombudsman) worden arbeidsvoorwaarden bij wet geregeld.[7]

Ambtsdragers zijn geen werknemers

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

Werkwijze

Herijking stapsgewijs

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

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

Onderzoek

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

---

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

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

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

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

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

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

Afstemming met belanghebbenden

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

Structureel bijhouden van gegevens in de toekomst

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

Leeswijzer

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

---

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

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

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

Hoofdstuk 2

Relevante ontwikkelingen in de bestuurlijke context

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

Ontwikkelingen in de afgelopen 10-15 jaar

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

Schets

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

Algemeen beeld

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

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

Decentralisaties

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

Taakoverdracht en (vaak) bezuiniging in één

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

Slagkracht

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

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

De landelijke bestuurslaag

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

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

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

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

De gemeentelijke bestuurslaag

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

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

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

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

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

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

Inwonertal als criterium voor taakzwaarte?

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

De provinciale bestuurslaag

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De waterschappen

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

Nadruk op decentrale ambten: 'naarder en zwaarder'

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

---

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

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

Kwantificering werklast publieke domein

Uit de door de betrokkenen zelf gerapporteerde cijfers[22] over hun werklast komt het beeld naar voren dat het politieke ambt veeleisender wordt en voor sommigen ook meer tijd kost.
Een indicatie is af te leiden uit de diverse onderzoeksgegevens uit de 'Basismonitor politieke ambtsdragers':

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

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

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

Werklastontwikkeling specifiek bij de gemeenten

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

---

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

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

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

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

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

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

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

Kamerbrief 'Waardevol ambt'

Kamer en kabinet zijn zich bewust van de hierboven geschetste bestuurlijke context. Tijdens een commissiedebat op 12 februari 2025 heeft de minister van BZK enkele toezeggingen[27] gedaan over de rechtspositie van met name decentrale politieke ambtsdragers. In de Kamerbrief 'Waardevol ambt' van 18 juni 2025 zijn die toezeggingen deels uitgewerkt en is een pakket aan maatregelen opgenomen om het politieke ambt beter te laten aansluiten bij het huidige tijdsgewricht. De toezeggingen betreffen zowel rechtspositionele aspecten tijdens het politieke ambt als met betrekking tot de instroom. In hoofdstuk 3 komen we terug op deze Kamerbrief.

Conclusie

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

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

[27] TZ 2025 02-169.

Hoofdstuk 3

Wenselijk geachte veranderingen in de huidige arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers

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

Politiek bestuur in Nederland

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

Werving en behoud

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

Tamelijk eenzijdig profiel

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

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

Toegenomen complexiteit: niet alleen bestuurlijk maar ook persoonlijk

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

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

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

Arbeidsomstandigheden onder druk door meer agressie

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

Doorwerking naar de beloning

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

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

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

Gedifferentieerd beeld binnen de bestuurslagen

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

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

Kamerbrief 'Waardevol ambt'

Deze eerder genoemde Kamerbrief [31] van 18 juni 2025 onderschrijft de urgentie om te werken aan de aantrekkelijkheid van het politiek ambt. Ook wordt een link met aanpalende beleidsbrieven gelegd, zoals de brief 'Meedoen in democratie en samenleving' en de brief 'Goed bestuur'.[32] In de brief worden voorts de laatste wetenschappelijke trends die het politieke ambt raken benoemd, zoals toegenomen werklast, agressie en intimidatie en de ondersteuning voor politieke ambtsdragers.

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

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

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

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

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

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

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

Richtingen voor veranderingen in de arbeidsvoorwaarden

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

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

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

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

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

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

Hoofdstuk 4

Aanbevelingen voor de primaire beloningen en de onderlinge beloningsverhoudingen

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

Functiewaardering

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

Functiewaardering voor politieke ambtsdragers geen geschikt instrument

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

Wat dan wel?

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

---

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

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

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

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

Verhoudingen beloningen politieke ambtsdragers ten opzichte van modale beloningen

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

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

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

Land	Jaarsalaris politiek leider	Gemiddeld jaarsalaris van de bevolking	Ratio salaris politiek leider / bevolking (afgerond)
Estland	€ 206.400	€ 26.900	7,7
Duitsland	€ 333.500	€ 44.800	7,5
Italië	€ 240.000	€ 34.300	7
België	€ 291.000	€ 41.800	7
Zwitserland	€ 391.400	€ 56.800	6,9
Oostenrijk	€ 266.600	€ 45.500	5,9
Frankrijk	€ 181. 700	€ 37.900	4,8
Verenigd Koninkrijk	€ 175.600	€ 36.900	4,8

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

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

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

Beloningsverhoudingen historisch gegroeid

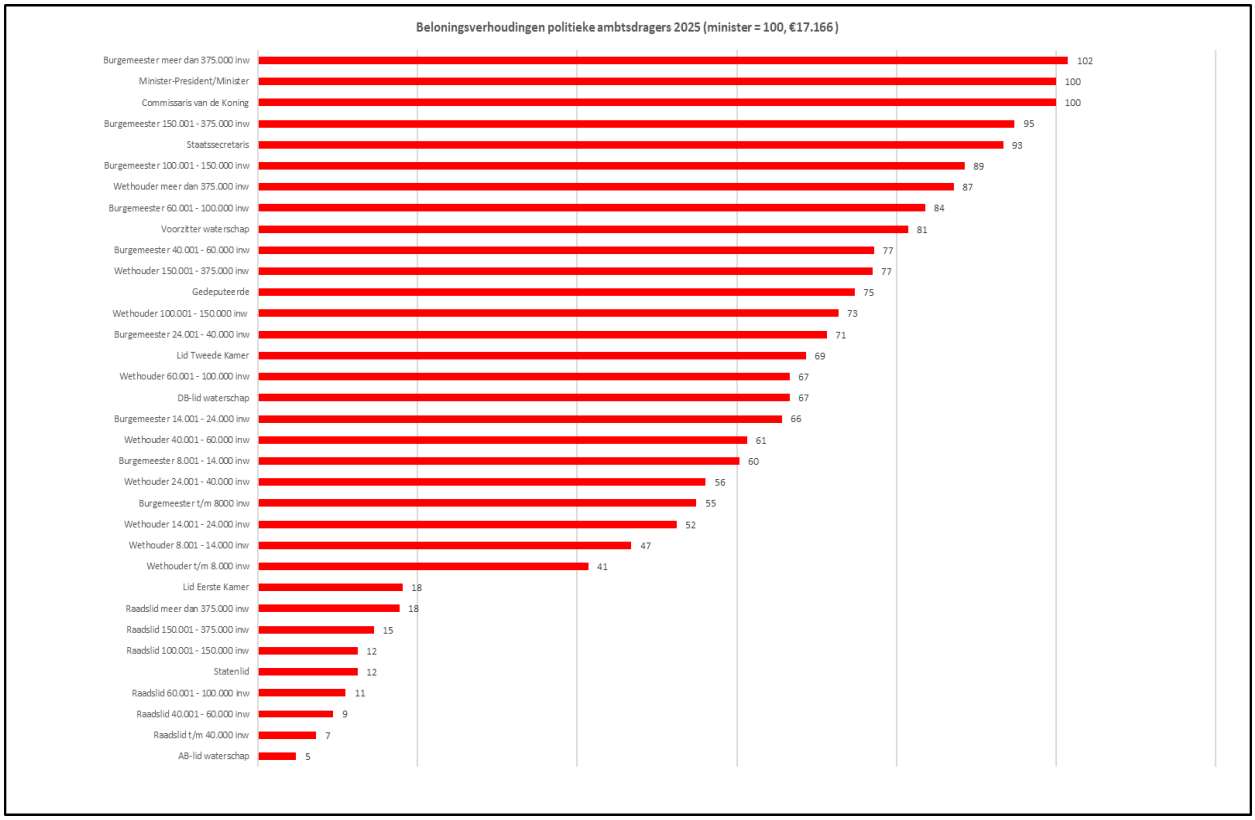
De beloningsverhoudingen tussen de verschillende categorieën Nederlandse ambtsdragers hebben zich betrekkelijk willekeurig ontwikkeld. Zo zijn er horizontale koppelingen (bijvoorbeeld aan het ministersalaris: voorzitters Hoge Colleges van Staat, commissarissen van de Koning en de burgemeesters van de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

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

Een beloningsgebouw voor politieke ambtsdragers

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

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



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

Richtingen voor aanpassingen in de primaire beloningen

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

Door het vaststellen van een beloningsgebouw worden de bestaande onderlinge salarisverhoudingen in elk geval al inzichtelijker, waardoor (latere) verschuivingen in de bestuurlijke context en de gevolgen daarvan voor de arbeidsvoorwaarden transparanter gemaakt kunnen worden. Het beloningsgebouw biedt bovendien een goede mogelijkheid om aan de hand

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

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

1. Bestaande beloningsverhoudingen moeten worden aangepast aan de toegenomen bestuurlijke en persoonlijke taakzwaarte van het ambt, voor alle politieke ambtsdragers en in versterkte mate voor de decentrale bestuurslagen, met een accent op de gemeenten.
2. Met ontwikkelingen in de flexibilisering van arbeidsvoorwaarden van werknemers[41] zou in een bepaalde mate rekening gehouden moeten worden in de beloningsbedragen voor politieke ambtsdragers. Dergelijke structurele inkomensmaatregelen, zoals de uitruilmogelijkheden tussen (vrije) tijd en geld en keuzemogelijkheden in arbeidsduur – verkorting of verlenging – zijn nooit doorvertaald naar politieke ambtsdragers, waardoor er sprake is van een bepaalde relatieve achterstand in de beloning.
3. Het verdient aanbeveling om voor decentrale volksvertegenwoordigers de vergoeding voor het ambt als compensatie voor de gemiste inkomsten uit de hoofdbaan te verbeteren, omdat deze vergoeding vaak als laag wordt beschouwd.[42]

Deze drie richtingen worden hieronder uitgewerkt.

Ad 1) Bestaande beloningsverhoudingen aanpassen

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

---

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

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

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

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

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

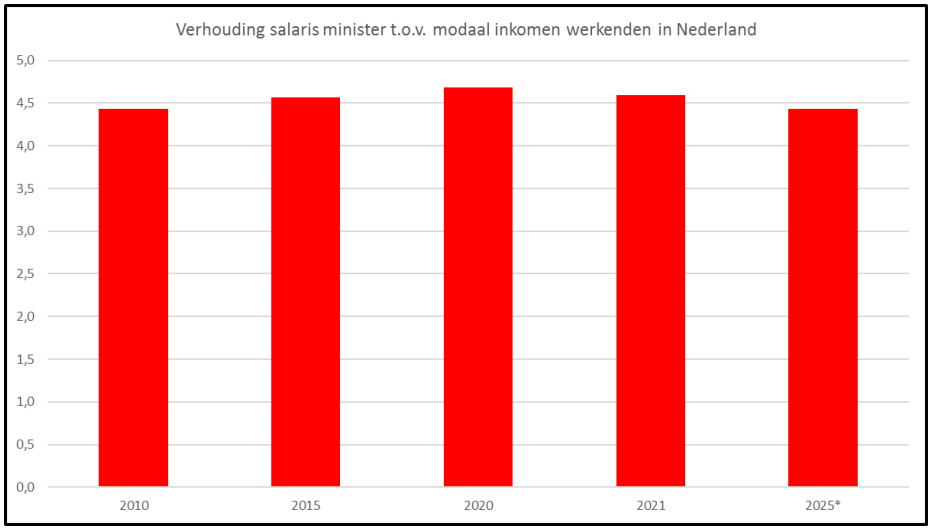
aan de bovenkant en de categorie 15.000-40.000 inwoners aan de onderkant. De bezoldiging van politieke ambtsdragers bij de provincies is voor alle provincies gelijk, aangezien (blijkbaar) de werklast van provinciale bestuurders niet zo sterk afhankelijk wordt geacht van inwonertallen als bij gemeenten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

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

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

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

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



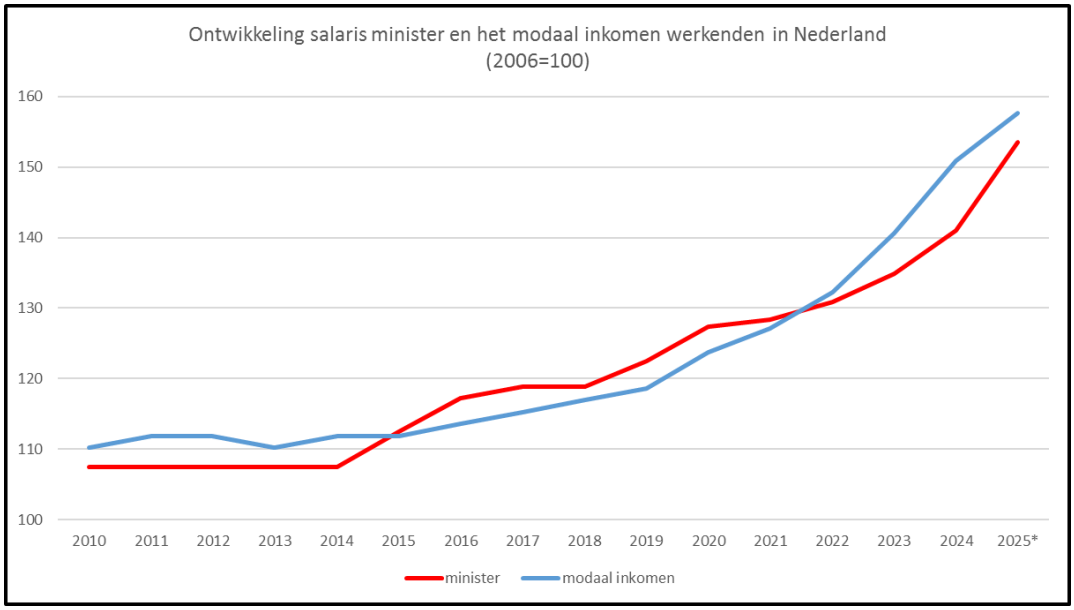
In de periode 2010-2025:

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

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

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

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



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

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

Ad 3, b) Waarderingsmaatstaf

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

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

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

Cao-rijksambtenaren meest 'nabij' als referentie

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

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

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

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

---

[44] Zie voetnoten 9 en 10.

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

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

Onderstaande tabel (tabel 2) vergelijkt de feitelijke gemiddelde bezoldiging van topambtenaren (i.c. SG's) met die van ministers sinds 2013.[46] Het kleiner wordende verschil vanaf 2015 tussen de salarissen van de ambtelijke top en de ministers is een rechtstreeks gevolg van de invoering van de zogenoemde Wnt-2 (de Wet Verlaging bezoldigingsmaximum Wnt, Stb. 2014, 588). Dit betrof een wijziging van de oorspronkelijke Wnt. De wijziging ging op 1 januari 2015 in. Deze Wnt-2 verlaagde vanaf 1 januari 2015 namelijk de bezoldigingsnorm voor topfunctionarissen in de (semi)publieke sector van 130% van het ministersalaris naar ongeveer een bedrag gelijk aan het ministersalaris.[47] De Wnt is ook van toepassing op topfunctionarissen bij de rijksoverheid.

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

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

* inclusief belaste deel onkostenvergoeding, eindejaars- en vakantie-uitkering.
** bij dit feitelijk betaalde (en tevens maximale) SG-salaris is rekening gehouden met SG's die volledig werkzaam waren in het jaar.
Bronnen: Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen, en rapportages WNT-BZK, Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014 t/m vergaderjaar 2024-2025.

Opheffen verschil in hoogte bezoldiging

Het college heeft geen betrokkenheid noch een adviestaak bij de hoogte van de ambtelijke beloningen, maar acht het geïllustreerde (en sinds 2022 weer oplopende) verschil tussen bewindspersonen en hun topambtenaren in het licht van de evidente hiërarchie op een ministerie voor eerstgenoemden minder gewenst. De beloning van de minister als politiek eind-verantwoordelijke voor een ministerie dient naar het oordeel van het college als regel de hoogste te zijn[48]; daarvoor vraagt het bij deze dan ook de aandacht van het kabinet. Het college acht het

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

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

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

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

Voorstel voor aanpassing beloningen

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

- 5% voor elk jaar voor bewindspersonen.

- 4% voor elk jaar voor de leden van de Eerste en Tweede Kamer.

- 6% voor elk jaar voor volksvertegenwoordigers en bestuurders op gemeentelijk niveau en 5% voor elk jaar voor de gedeputeerden en DB-leden (inclusief de voorzitters) van waterschappen. Voor de statenleden, de AB-leden en de gemeenteraadsleden in kleine gemeenten, die al eerder voor de achterliggende toename in taakzwaarte werden gecompenseerd (2023, en raadsleden kleine gemeenten in 2019[49]), adviseert het college het percentage vast te stellen op 3,3% per jaar. Hiermee wordt recht gedaan aan redelijke beloningsverhoudingen.

- Een uitzondering betreft de bezoldiging van de commissarissen van de Koning (cvdK). De nu nog vaste koppeling aan het ministersalaris ligt niet meer in de rede. De taak van een minister is zwaarder dan die van een cvdK. Ministers zijn eindverantwoordelijk voor brede landelijke beleidsterreinen, terwijl een cvdK zich richt op de lokale bestuurlijke taken. Voor diens rijkstaken geldt dat de cvdK verantwoording aflegt aan de minister en onder diens gezag opereert. Bovendien cumuleert de ambtstoelage voor de cvdK met de vergoeding voor 'overige ambtskosten' tot een netto niveau dat ver uitgaat boven de onkostenvergoeding voor bewindspersonen.[50] Daarom adviseert het college de bezoldiging van de cvdK vast te stellen op het niveau *93* (in de onderlinge verhouding t.o.v. een minister), onder gelijktijdige herziening van de onkostenvergoedingen.

- Voor de burgemeesters van de vier grote steden geldt dat zij in de nieuwe belonings-verhoudingen op het beloningsniveau van de minister zouden uitkomen – en dus niet op een iets hogere bezoldiging zoals nu nog wel het geval is.

- Voor de vicepresident van de Raad van State, de President van de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman geldt dat hun bezoldiging gekoppeld blijft aan die van de minister. Deze ambtsdragers kunnen worden aangeduid met de term 'publiek

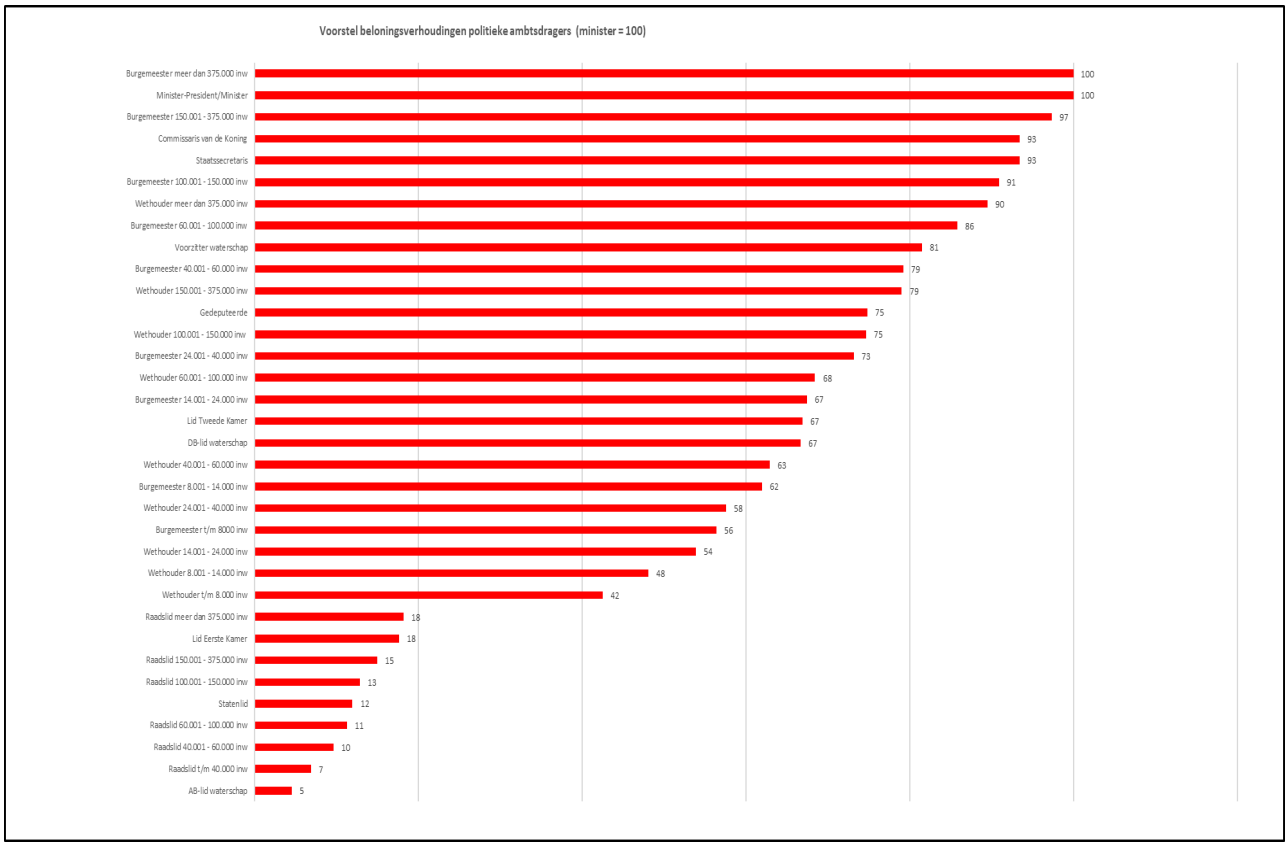
[49] In 2019 zijn de vergoedingen voor raadsleden in de drie laagste inwonersklassen (tot 24.000 inwoners) verhoogd. Dit was een gevolg van een wetswijziging waarbij de laagste inwonersklassen voor raadsleden zijn samengevoegd.

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

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

Grafiek 4 hierna geeft een overzicht van de voorgestelde beloningsverhoudingen.

Grafiek 4: *Voorstel nieuwe beloningsverhoudingen politieke ambtsdragers*



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

Tabel 4: *Gevolgen voorstel voor de beloningsverhoudingen van politieke ambtsdragers*

Ambtsdrager	huidige verhouding tov ministersalaris (=100)	voorgestelde positie ten opzichte van ministersalaris (=100)	huidige verhouding tov modaal inkomen in 2025	verhouding tov modaal inkomen 2025 obv voorstel
Minister en minister-president	100	100	4,4	5,1
Burgemeester meer dan 375.000 inw	102	100	4,5	5,1
Commissaris van de Koning	100	93	4,4	4,8
Burgemeester 150.001 - 375.000 inw	95	97	4,2	5,0
Staatssecretaris	93	93	4,1	4,8
Wethouder meer dan 375.000 inw	87	90	3,9	4,6
Burgemeester 100.001 - 150.000 inw	89	91	3,9	4,6
Burgemeester 60.001 - 100.000 inw	84	86	3,7	4,4
Wethouder 150.001 - 375.000 inw	77	79	3,4	4,0
Voorzitter waterschap	81	81	3,6	4,1
Wethouder 100.001 - 150.000 inw	73	75	3,2	3,8
Burgemeester 40.001 - 60.000 inw	77	79	3,4	4,0
Gedeputeerde	75	75	3,3	3,8
Burgemeester 24.001 - 40.000 inw	71	73	3,2	3,7
Wethouder 60.001 - 100.000 inw	67	68	3,0	3,5
DB-lid waterschap	67	67	3,0	3,4
Burgemeester 14.001 - 24.000 inw	66	67	2,9	3,4
Wethouder 40.001 - 60.000 inw	61	63	2,7	3,2
Lid Tweede Kamer	69	67	3,0	3,4
Burgemeester 8.001 - 14.000 inw	60	62	2,7	3,2
Wethouder 24.001 - 40.000 inw	56	58	2,5	2,9
Wethouder 14.001 - 24.000 inw	52	54	2,3	2,7
Burgemeester t/m 8000 inw	55	56	2,4	2,9
Wethouder 8.001 - 14.000 inw	47	48	2,1	2,4
Wethouder t/m 8.000 inw	41	43	1,8	2,2
Raadslid meer dan 375.000 inw	18	18	0,8	0,9
Lid Eerste Kamer	18	18	0,8	0,9
Raadslid 150.001 - 375.000 inw	15	15	0,6	0,8
Raadslid 100.001 - 150.000 inw	12	13	0,6	0,7
Raadslid 60.001 - 100.000 inw	11	11	0,5	0,6
Statenlid	12	12	0,6	0,6
Raadslid 40.001 - 60.000 inw	9	10	0,4	0,5
Raadslid 24.001 - 40.000 inw	7	7	0,3	0,4
Raadslid 14.001 -24.000 inw	7	7	0,3	0,4
Raadslid 8.001 -14.000 inw	7	7	0,3	0,4
Raadslid < 8.001 inw	7	7	0,3	0,4
AB-lid waterschap	5	5	0,2	0,2

Hoofdstuk 5

Aanbevelingen voor opleiding en postactieve arbeidsvoorwaarden

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

Opleiding en ontwikkeling

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

Daarnaast is het van belang dat de activiteiten die bijvoorbeeld de beroepsverenigingen ontplooien op dit gebied gecontinueerd en waar mogelijk verstevigd worden. Voor dit opleidings- en ontwikkelingsbudget ligt het voor de hand om aan te sluiten bij bestaande cao's voor werknemers. Al lang bestaan daar de zogeheten opleidings- en ontwikkelings- (O&O- of arbeidsmarkt-) fondsen. Deze O&O-fondsen worden onder meer gevoed door een bepaald percentage van de brutoloonsom. Dat varieert tussen 0,075 en 4,16 procent, met een gemiddelde van 0,53 procent. Als praktisch uitgangspunt echter, zou voor de betrokken beroepsverenigingen de huidige subsidietoekenning kunnen blijven gelden. Het uitgangspunt zou moeten zijn dat de betrokken verenigingen en andere spelers[51] in voldoende mate, kwaliteit en continuïteit voorzieningen kunnen blijven aanbieden voor de opleiding en ontwikkeling van politieke ambtsdragers – en waar nodig dus op onderdelen geïntensiveerd. Het college merkt op dat de belangenverenigingen voor de AB-leden, de DB-leden en de voorzitters van waterschappen thans geen subsidie ontvangen; zij ressorteren onder het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Het college acht subsidiëring voor deze verenigingen in de toekomst niettemin eveneens van belang.

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

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

Controversieel karakter Appa-regeling

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

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

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

Aanbevelingen postactieve maatregelen

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

Re-integratie na ontslag

De Wet Appa is een vangnet voor de benoemde politieke ambtsdrager die is afgetreden of ontslagen. De wet is ook van toepassing op Tweede Kamerleden. De reden van aftreden of ontslag is niet relevant voor het recht op uitkering. Dit vangnet is er omdat voor de politieke ambtsdrager geen ontslagbescherming geldt zoals voor de werknemer. Bovendien geldt er geen opzegtermijn zoals voor werknemers. De betrokkene is op grond van de Wet Appa[53] verplicht door een re-integratiebureau een plan op te laten stellen voor het verwerven van passende arbeid. In dit plan zijn de activiteiten opgenomen die noodzakelijk zijn om te voldoen aan de sollicitatieverplichting. De uitkeringsgerechtigde is verplicht dit plan, nadat het is goedgekeurd door het bestuursorgaan (de betreffende gemeente, provincie etc.), ook uit te voeren. De uitvoering van het plan gebeurt

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

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

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

Start sollicitatieplicht

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

Transitievergoeding

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

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

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

Pre-Appa fase

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

Anticumulatie vanaf 100%

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

Pensioen en arbeidsongeschiktheid

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

Het college adviseert wel om de regels in de Appa voor arbeidsongeschiktheid te moderniseren. Zo wordt de oude WAO nog als referentiekader gebruikt en komt de keuring voor de voortgezette uitkering pas aan de orde aan het einde van de reguliere Appa-duur. De betrokken arbeids-ongeschikte ambtsdrager kan echter belang hebben bij een eerdere keuring, dit om waar mogelijk zijn resterende verdienvermogen vroegtijdig(er) te laten vaststellen, wat van belang kan zijn voor de reikwijdte van de sollicitatieverplichting. Bovendien blijkt het ontslag van een dagelijks bestuurder na één jaar ziekte (veel) te snel te zijn. Een werknemer krijgt pas na twee jaar ziekte ontslag. Dit gegeven zet het genezingsproces van de betrokken bestuurder soms onder tijdsdruk. Stapsgewijs re-integreren is bovendien lastig in het ambt.
Het college adviseert tevens het instellen van een pool bedrijfs-/ verzekeringsartsen die kennis hebben van deze specifieke groep werkenden, wat toegevoegde waarde kan bieden om tot een verbetering van de werkwijze op dit gebied te komen – en wellicht ook op ander gebied, zoals bij verlof en vervanging.

Politiek verlof

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

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

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

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

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

Hoofdstuk 6

Overige voorstellen

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

Indexatie

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

Het adviescollege adviseert de bezoldigings- en vergoedingsbedragen van alle politieke ambtsdragers voortaan te koppelen aan het indexcijfer cao-lonen overheid inclusief bijzondere beloningen, zoals vastgesteld door het CBS. Het college vindt dat koppeling aan dit cijfer recht doet aan het feit dat politieke ambtsdragers werkzaam zijn in alle overheidssectoren en niet alleen bij de rijksoverheid. Een nadeel kan echter zijn dat een eventueel voor de kabinetssectoren[55] afgekondigde zogenoemde 'cao-nullijn' dan niet meer onverkort zou doorwerken naar de bewindspersonen en Kamerleden zelf, terwijl zij wel over een dergelijke loonmaatregel voor de genoemde sectoren een besluit namen.

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

Verlofregelingen (werk-privébalans)

Een volksvertegenwoordiger beslist zelf over diens betrokkenheid in de politiek, dus ook over zijn of haar verlof. Het doel van de verlof- en vervangingsregeling is vooral om het mogelijk te maken dat een volksvertegenwoordiger kan worden vervangen zodat diens stem niet verloren gaat tijdens afwezigheid. Het college heeft hierover reeds een advies uitgebracht. Het kabinet wil blijkens zijn reactie op het eerdere advies van het college op een aantal punten de eerdere aanbevelingen[56] van het adviescollege volgen en daarnaast enkele suggesties van het advies verder uitwerken. Aan uitbreiding van verlofvormen voor volksvertegenwoordigers kleven echter volgens het kabinet

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

[56] Zie https://adviescollege-rpa.nl/wp-content/uploads/2023/03/Advies-verlof-en-vervangingsregelingen.pdf
Het advies bevat een samenvatting. Het kabinet staat voor dagelijks bestuurders positief tegen flexibilisering van de verlofduur en uitbreiding van verlofvormen. Voor volksvertegenwoordigers staat het kabinet ook positief tegenover flexibilisering van de verlofduur. Aan uitbreiding van verlofvormen voor volksvertegenwoordigers kleven echter constitutionele bezwaren (zie https://open.overheid.nl/documenten/9c574f38-fd51-455f-8060-2867f639a4ac/file).

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

Beloning burgerleden of commissieleden

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

Individueel Keuzebudget (IKB)

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

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

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

Onkostenvergoedingen

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

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

Kinderopvang

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

Samenloop vergoeding volksvertegenwoordiger met een uitkering

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

Dienstauto

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

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

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

Het woonplaatsvereiste

Lokale bestuurders, zoals burgemeesters, wethouders en gedeputeerden, moeten wonen in de gemeente respectievelijk provincie waarvoor ze bestuurlijk actief zijn. De bedoeling hiervan is dat lokale bestuurders binding met de lokale gemeenschap hebben of krijgen en dat zij de effecten van het door hen gevoerde bestuur zelf ervaren. Voor wethouders kan de gemeenteraad ontheffing verlenen van dit vereiste, steeds voor de duur van één jaar. Een vergelijkbare regeling geldt voor gedeputeerden. Burgemeesters kunnen door de gemeenteraad voor maximaal een jaar worden ontheven van de woonverplichting. Verlenging van de termijn verleent de commissaris van de Koning zo nodig, gehoord de raad. In alle gevallen moet de burgemeester echter binnen drie jaar zijn verhuisd. Waterschapsbestuurders[58] zijn vanwege het monistische stelsel per definitie ingezetene binnen het desbetreffende waterschap.

Er is een toegenomen behoefte om bestuurders van buiten de gemeente (of provincie) te kunnen benoemen, vooral vanwege de gewenste kwaliteit van bestuurders. Vanwege de beperkte ambtstermijn van vier jaar voor wethouders en gedeputeerden, het politieke karakter van dit ambt en de huidige krappe woningmarkt[59] is het in de praktijk wenselijk gebleken dat de raad of provinciale staten deze ambtsdragers een ontheffing voor de volledige ambtstermijn kunnen verlenen. Vergoedingen voor verhuizing en voor dubbele woonlasten kunnen dan achterwege blijven. Steeds opnieuw (jaarlijks) besluiten over een verlenging leidt nu tot een soort ritueel zonder veel inhoud, dat de betekenis van het woonplaatsvereiste eerder ontkracht. Een jaarlijkse toetsing is bovendien vatbaar voor een politieke beoordeling, waarbij het oordeel over het functioneren van de wethouder of gedeputeerde een onwenselijke rol kan gaan spelen bij de besluitvorming over de woonverplichting. Anderzijds ziet het college het belang van een sterke lokale binding van de bestuurder met de lokale samenleving, wat juist weer niet pleit voor afschaffing. Om die reden wil het college op het woonplaatsvereiste voor wethouders en gedeputeerden in een later stadium terugkomen, na bestudering van de factoren die hierop thans van invloed zijn.

Burgemeesters

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

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

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

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

Kosten van rechtsbijstand bij integriteitsbeschuldigingen

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

Tot slot

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

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

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

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

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

Bijlagen

Bijlage 1

Samenvattend overzicht voorgestelde maatregelen

Aanbevolen maatregel	Betreffende groep ambtsdragers
PRIMAIRE ARBEIDSVOORWAARDEN	
Verhoging primaire beloning (zie pagina 34-35)	- Bewindspersonen (15%)[63] - Kamerleden (EK/TK) (12%) - Wethouders (18%) - Burgemeesters behalve G4[64] (18%) - Raadsleden van +24.000-gemeenten (18%) - Raadsleden tot 24.000 inwoners (10%) - Gedeputeerden (15%) - Statenleden (10%) - Vz en DB-leden waterschap (15%) - AB-leden waterschap (10%)
Aanpassing en verbetering primaire beloning commissieleden/burgerleden t.h.v. 15-30% vergoeding raadsleden, Statenleden en AB-leden waterschap	- Commissie-/burgerleden gemeenteraad - Commissie-/burgerleden Staten - Commissie-/burgerleden AB waterschap
SECUNDAIRE ARBEIDSVOORWAARDEN	
Vastleggen totale opleidings- en ontwikkelingsbudget op basis van een percentage van de totale loonsom; verdeling subsidie over aanbieders (beroepsverenigingen)	- Alle ambtsdragers
Aanpassing verlof- en vervangingsregeling in lijn met eerder ARPA-advies	- Alle ambtsdragers
Deels toepassen IKB	- Alle ambtsdragers
Vereenvoudiging en verbetering samenloopregels bij uitkeringsgerechtigde volksvertegenwoordigers	- Raadsleden - Statenleden - AB-leden waterschap
Faciliteren kinderopvang, beschikbaar stellen waar mogelijk	- Alle ambtsdragers
Aanpassing APPA-regeling 'Dijkhofclausule' laten vervallen Verlenging tijd tot aan start sollicitatieverplichting tot vier maanden Persoonlijk budget re-integratie gedurende ambtsperiode en na ontslag Meer maatwerk sollicitatieplicht bij nieuwe (voltijds)functie met lager salaris Keuring arbeidsongeschiktheid tijdens in plaats van na afloop Appa-duur, einde toepassen oude WAO-criteria.	Alle genoemde maatregelen in dit vak gelden voor: - Bewindspersonen - Tweede Kamerleden - Wethouders - Burgemeesters - Gedeputeerden - CvdK's - Voorzitters waterschappen - DB-leden waterschappen

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

[64] Ministersalaris is absolute maximum.

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

Bijlage 2

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

Inhoudelijke aanspraken

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

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

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

Financiering Appa (ouderdoms-)pensioenen

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

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

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

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

Recht op Appa-uitkering na ontslag: 'wachtgeld'

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

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

Samenvatting

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

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

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

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

www.adviescollege-rpa.nl