

## Beleidsplan (sub)commissie Rechtspositie Politieke Ambtsdragers

### Inleiding

De gemeente heeft een centrale rol in de lokale gemeenschap en dat geldt ook voor haar bestuur. Horizontalisering, participatie en technologische, demografische en economische ontwikkelingen brengen verschillende bestuurlijke opgaven voor gemeenten met zich mee. De gemeentevisie 2020 is hierin leidend:

*De kern van alle ontwikkelingen die alle activiteiten van betrokken inwoners, gemeenten, de VNG en hun partners verbindt, is maatschappelijke meerwaarde. Wij staan voor de complexe uitdaging om inwoners en organisaties actief te betrekken bij de publieke zaak, waarbij de rode draad het delen van (publieke) waarden, het faciliteren en stimuleren van initiatief van inwoners en het verbinden van netwerken is. Dit vraagt om een omslag in denken in de eigen organisaties (Gemeentevisie 2020).*

Het creëren en vergroten van deze maatschappelijke meerwaarde kan niet zonder een professioneel bestuur en een professionele gemeenteraad. Een adequate rechtspositie faciliteert het politieke ambt en stelt raad én college in staat om de rollen te vervullen die van hen worden verwacht in een dynamische samenleving. De VNG (sub)commissie Rechtspositie Politieke Ambtsdragers (RPA) heeft als taak om de belangen van politieke ambtsdragers te behartigen en te zorgen voor evenwicht tussen verantwoordelijkheden voortvloeiend uit het ambt en de rechtspositie. Met politieke ambtsdragers worden alle raads- en commissieleden, wethouders en burgemeesters bedoeld. We spreken over 393 (waarnemend) burgemeesters, 1481 (deeltijd) wethouders en 9018 raadsleden.

Tevens zet de commissie zich in voor behoud van kwaliteit van politieke ambtsdragers, integriteit en het veilig uitvoeren van de publieke taak. De commissie RPA is een subcommissie van het College voor Arbeidszaken (CvA). De commissie RPA werkt nauw samen met het IPO, Unie van Waterschappen en de beroepsverenigingen. De commissie RPA is namens de VNG vertegenwoordigd in het Overleg Rechtspositie Decentrale Politieke Ambtsdragers (ORDPA). Het ORDPA treedt als vertegenwoordigende commissie van decentrale politieke ambtsdragers in overleg met het ministerie van BZK om de arbeidsvoorwaarden van decentrale politieke ambtsdragers te optimaliseren en waar nodig te herzien.

### 1. Trends

Ten aanzien van (de rechtspositie van) politieke ambtsdragers signaleren we de volgende trends:

- een verminderde toestroom van politieke ambtsdragers. Steeds minder mensen willen een politiek ambt bekleden en hun bestaande betrekking opzeggen voor de onzekerheid die het politieke ambt met zich meebrengt. Van de wethouders haalt 30% de eindstreep (vier jaar) niet.
- het (politieke) klimaat wordt steeds guurder: politici worden in toenemende mate afgerekend op korte termijn resultaten en (lokale) actualiteiten. Hierdoor kan aan een politieke functie abrupt en ongewild een einde komen. Tevens is herbenoeming in een politiek ambt geen vanzelfsprekendheid (meer).
- het laatste decennium is de rechtspositie van politieke ambtsdragers steeds verder versoberd door het ministerie van BZK, het gaat dan voornamelijk om de ontslag- en pensioenregeling.
- de rechtspositieregeling van politieke ambtsdragers wordt steeds meer gelijk geschakeld met de rechtspositieregeling van ambtenaren. Maar het politieke ambt is en blijft van een andere aard dan een gewone dienstbetrekking, de afwezigheid van een ontslagtoets en het ontbreken van een cao-overleg zijn daar voorbeelden van.

## **2. Rollen van politiek ambtsdragers en integrale visie op de rechtspositie**

### Rollen

Van college en gemeenteraad wordt verwacht dat ze continu in verbinding staan met burgers, flexibel zijn, tijdig en op transparante wijze verantwoording afleggen over hun werkzaamheden. De groeiende burgerparticipatie vraagt van college en raad een meer ingetogen rol: van beleidsbepaler naar verbinder. Wat betekent dit voor de rol van burgemeester, wethouder en raadslid?

De *burgemeester* wordt gezien als een spelverdeler in het lokaal bestuur en vertegenwoordigt de gemeente. Een burgemeester zorgt voor een politiek stabiel klimaat en handhaaft dit ook. Daarnaast fungeert de burgemeester ook als 'het cement' binnen het college. Dat vraagt om een burgemeester die de nodige bestuurlijke en communicatieve competenties heeft. Een belangrijk aandachtspunt is het verbeteren van zijn of haar loopbaan perspectief na ambtsvervulling. Scholing en loopbaanbegeleiding zijn hierbij belangrijk. Bij de benoeming van de burgemeester is een open en zorgvuldige sollicitatieprocedure belangrijk.

De *wethouder* is een deskundig bestuurder die in relatief korte tijd politieke resultaten moet behalen conform het collegeakkoord. Een wethouder beschikt over het vermogen om samen te werken met verschillende partijen. Hij of zij dient in staat te zijn om college en raad te verbinden. Een wethouder is in staat om zich kennis snel eigen te maken en ziet het belang van een duidelijke en transparante verantwoording aan de raad. Een belangrijk aspect voor de wethouder is de omgang met de dualistische rol. Loopbaanontwikkeling is belang voor een

professionele vervulling van het ambt en een goede uitgangspositie op de arbeidsmarkt na het wethouderschap. De wethouder kent de gemeente maar hoeft niet altijd te voldoen aan het woonplaatsvereiste (die strikter geldt voor burgemeesters).

Het *raadslid* is bevoegd en wil (partij)idealen realiseren. Een raadslid heeft een open houding, is zichtbaar en heeft maatschappelijke interesses. Het is van belang dat iedere burger raadslid kan worden. Voor kennisvergaring of complexe dossiers dient het raadslid een beroep te kunnen doen op (fractie)ondersteuning. Scholingsmogelijkheden moeten een raadslid in staat stellen een gedegen kennisniveau te bereiken voor het beter vervullen van het raadslidmaatschap. Rechtspositioneel is van belang dat er een juiste verhouding is tussen de (onkosten)vergoeding en zwaarte van het raadslidmaatschap. Alle potentiële raadsleden moeten op gepaste wijze een beroep kunnen doen op politiek verlot.

#### Integrale visie rechtspositie

Dit beleidsplan staat in verbinding met de Integrale visie (rechts)positie politieke ambtsdragers ‘*Bijzondere ambten, toegesneden rechtspositie*’ die het ministerie van BZK heeft opgesteld op verzoek van de koepels VNG, IPO en UvW en de beroepsverenigingen.

Deze integrale visie op de rechtspositie is gebaseerd op een aantal leidende uitgangspunten.

Een rechtspositie voor politieke ambtsdragers moet bijdragen aan:

- onafhankelijkheid en neutraliteit;
- de bereidheid en beschikbaarheid voor het politiek ambt bevorderen;
- een evenwichtige afspiegeling van de samenleving in vertegenwoordigende lichamen en bestuurlijke functies;
- integere ambtsvervulling;
- het vertrouwensbeginsel ondersteunen en
- rechtszekerheid en bepaalde (politieke) risico’s kunnen ondervangen.

(zie bijlage 1)

De commissie onderstreept deze uitgangspunten maar vindt het daarbij ook belangrijk dat:

- de integrale visie leidt tot een trendbreuk in het denken over politieke ambten en afgeleid daarvan de rechtspositie.
- een gedepoliteerd gesprek op gang komt over de rechtspositie door het voorop stellen van
  - o de kwaliteit van het bestuur en verantwoordelijkheden;
  - o de gewijzigde positie van de politieke ambtsdrager (zwaardere taken, kwetsbaarheid, competenties, afbreukrisico, maatschappelijk aanzien etc.).
- de visie nadrukkelijk een toetssteen is en afwegingskader vormt voor toekomstige rechtspositiewijzigingen.
- gezien de democratische inbedding van politieke ambten de bijzondere rol en positie van de politieke ambtsdragers voorop wordt gesteld.

- het gezamenlijk overleg over rechtspositie van politieke ambtsdragers in de ORDPA verder wordt versterkt.

De commissie gaat zich hiervoor inzetten.

### **3. Speerpunten**

Vanuit de eerder beschreven trends en zienswijzen heeft de commissie RPA voor de komende beleidsperiode de volgende speerpunten benoemd.

#### *Het aanzien van het ambt*

Het verminderde aanzien van het politieke ambt is met het oog op de toekomst een punt van zorg. Dit heeft gevolgen voor de aantrekkingskracht van politiek-bestuurlijke functies en de kwaliteit van het openbaar bestuur. BZK heeft daarom in nauwe samenwerking met de koepels en de beroepsverenigingen het programma 'Aanzien van het ambt' geïnitieerd. Doel van dit programma is om activiteiten te ontwikkelen die ertoe bijdragen dat de burgers zich verbonden blijven voelen met de publieke zaak en bereid zijn zich beschikbaar te stellen voor het vervullen van een politieke functie. Het programma richt zich op potentiële en zittende politieke ambtsdragers. Het programma zal een doorloop hebben tot de gemeenteraadsverkiezingen van 2018.

De commissie wil haar bijdrage leveren aan het vergroten van de aantrekkelijkheid en aanzien van het politieke ambt met het oog op de gemeenteraadsverkiezingen van 2018. De commissie zal haar ideeën aandragen voor het in kaart brengen van actuele thema's en uitzetten van activiteiten. Uitgezette (belevings)onderzoeken en organiseren van bijeenkomsten zullen breed via de gebruikelijke communicatiekanalen van de VNG worden gecommuniceerd. Politieke partijen spelen ook een belangrijke rol bij het vergroten van de aantrekkelijkheid van het ambt. Het contact hiermee wordt vergemakkelijkt doordat leden van de commissie worden afgevaardigd door de bestuurdersvereniging van (lokale) politieke partijen.

#### *Harmonisatie van de rechtspositie*

In 2013 heeft het ministerie van BZK alle negen rechtsposities doorgelicht die betrekking hebben op de voorzitters, dagelijks bestuurders en volksvertegenwoordigers in de provincies, gemeenten en waterschappen. In juni 2013 (eerste tranche) en juli 2014 (tweede tranche) heeft dit geleid tot wijzigingen in de rechtspositiebesluiten. Deze wijzigingen hebben tot doel om te komen tot een verdere harmonisatie en modernisering van de rechtsposities van politieke ambtsdragers. Voor aankomende periode is een derde tranche te voorzien. In deze komende wetwijziging wil BZK onderzoeken of aanspraken en voorzieningen van politieke ambtsdragers per bestuurslaag kunnen worden gebundeld.

De commissie zal zich inzetten voor wijzigingen in de rechtspositie die bijdragen aan verduidelijking en vernieuwing van het ambt. Maar vernieuwing mag niet leiden tot verdere versoeringen van de rechtspositieregeling. Toekomstige aanpassingen in de rechtspositie zullen worden getoetst aan de integrale visie op de rechtspositie.

#### Pensioen en ontslag

De Algemene Pensioenwet Politieke Ambtsdragers (Appa) geldt voor wethouders en burgemeesters.

Deze wet regelt de ontslaguitkering en het invaliditeits- en ouderdomspensioen. Verschil is wel dat de pensioenen voor de burgemeesters door het ABP worden uitgevoerd en uitgekeerd. De pensioenaanspraken van wethouders worden door gemeente lokaal gereserveerd in de gemeentebegroting. Deze pensioenregeling is één van de laatste pensioenvoorzieningen in Nederland die nog begrotings- en niet kapitaal gedekt gefinancierd is.

Al in 2001 had de Tweede Kamer in een motie de regering verzocht om een voorstel te doen voor een pensioenstelsel op basis van kapitaaldekking en fondsvorming voor alle politieke ambtsdragers. De motie heeft tot doel de wethouders en burgemeesters volledig onder het regime van het ABP te laten vallen. Recentelijk heeft de minister aangegeven eerst de pensioenaanspraken van politieke ambtsdragers verder te willen harmoniseren met de aanspraken in de ABP-regeling, voordat een voorstel voor fondsvorming van de wethouderspensioenen zal worden voorgelegd aan het kabinet. Tot op heden is er nog geen zicht op wanneer het wetsvoorstel wordt behandeld.

In de afgelopen periode is de duur van de ontslaguitkering voor wethouders en burgemeesters ingekort en gelijkgetrokken met de duur van de WW voor werknemers. Momenteel is er ook een wetsvoorstel in behandeling die leidt tot een verkorting van de verlengde ontslaguitkering .

De commissie zal zich de komende vier jaar inzetten voor behoud van een goed vangnet in de Appa. De huidige financiering van de Appa is nu nog een lokale aangelegenheid van de gemeente, waarbij gemeente naar eigen inzicht een voorziening moet treffen voor Appa-aanspraken. De VNG is voorstander van een centrale regeling middels fondsvorming van de pensioenen van wethouders (Appa fondsvorming). Het voordeel is dat Appa-voorzieningen geen onderdeel meer uitmaken van decentrale begrotingsbehandelingen. In samenhang hiermee zal de VNG ook onderzoeken of gemeenten behoefte hebben aan (meer) ondersteuning bij de uitvoering van de APPA.

#### Veilige publieke taak

Het doel van dit programma is om instrumenten en beleid te ontwikkelen waarmee agressie en geweld in de publieke dienstverlening wordt tegengegaan, specifiek tegen politieke ambtsdragers. Het gewenste resultaat is een verdergaande daling van het aantal incidenten

waar burgemeesters, wethouders en raadsleden mee te maken krijgen. De commissie zorgt ervoor dat bestaande instrumenten voldoende bekend zijn. De vergroting van de bekendheid van instrumenten om als politiek ambtsdrager veilig te kunnen werken zal de komende periode extra aandacht krijgen. De praktijkervaringen van het Expertisecentrum Veilig Publieke Taak kunnen een bijdrage leveren aan een veilige werkomgeving voor politieke ambtsdragers. Signalen waar politieke ambtsdragers in de praktijk tegen aanlopen worden meegenomen in het ORDPA.

#### Integriteit

De veranderende rol van gemeenten maakt dat nieuwe- of andere integriteitsdilemma's zich aandienen. Aandacht voor integriteit in de media is vaak actueel en incident gedreven. De schijn van belangenverstrengeling is snel gewekt terwijl niet iedere normschending per definitie een integriteitsschending is. Politieke ambtsdragers kunnen ook fouten maken zonder dat hun persoonlijke integriteit of moraal in het geding is.

Lokaal moeten het college en de raad daarom in gesprek gaan over integriteit in algemene zin en het voorkomen van integriteitsschendingen. Preventie is belangrijk net als afspraken over het handelen bij een mogelijk incident. Zorgvuldigheid en duidelijkheid over procedures is voor alle betrokkenen van belang.

De commissie wil een bijdrage leveren aan het faciliteren van dit soort gesprekken middels instrumenten, agenderen van relevante thema's en aanhalen van praktijkvoorbeelden. Via de toolkit Integriteit op [vng.nl](http://vng.nl) is deze informatie digitaal beschikbaar. Tevens brengt de VNG in samenwerking met IPO, UvW en het ministerie van BZK nieuwe modelgedragscodes uit voor bestuurders en volksvertegenwoordigers. In de commissie zal de discussie worden gevoerd of een aantal gedragspatronen uit de code moeten worden omgezet naar bindende regels voor alle politiek ambtsdragers.

Op dit moment ligt er een wetsvoorstel bij de Eerste Kamer die de burgemeester een wettelijke taak geeft om de bestuurlijke integriteit van zijn of haar gemeente te bevorderen. Deze 'nieuwe' taak van burgemeesters heeft aandacht van de commissie en er vindt inhoudelijk afstemming plaats met het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) over de ondersteuning bij de invulling van deze taak.

## **4. Diensten en producten**

#### Vraagbeantwoording

De VNG heeft dienstverlening aan haar leden hoog op de agenda staan. Het onderwerp politieke ambtsdragers staat al jaren in de top drie van de meest gestelde vragen door gemeenten aan de VNG. Jaarlijks beantwoordt de VNG gemiddeld 1000 vragen over politieke ambtsdragers. Het streven is dat de leden binnen 5 werkdagen antwoord krijgen van een medewerker van de VNG.

Daarnaast wordt op de website van de VNG informatie over de rechtspositie politieke ambtsdragers actueel gehouden en worden veelgestelde vragen geplaatst.

#### Bijeenkomsten

In de afgelopen beleidsperiode zijn in aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen regionale bijeenkomsten georganiseerd om P&O -ers voor te informeren over de wijzigingen in de rechtspositie van politieke ambtsdragers. Dergelijke bijeenkomsten worden ook in de aankomende beleidsperiode georganiseerd.

#### Lobby

De VNG vindt kwaliteit van lokaal bestuur belangrijk. Daar hoort een goede rechtspositieregeling voor decentrale ambtsdragers bij. De VNG vindt dat het uitkomen van de integrale visie over de rechtspositie moet worden benut om een gedepoliteerd gesprek op gang te brengen over de rechtspositie. Toekomstige wijzigingen in de rechtspositie zullen aan deze visie moeten worden getoetst. Dit standpunt brengen wij onder de aandacht van de Tweede Kamer.

#### VNG Academie voor Lokaal Bestuur

Via de VNG-academie voor Lokaal bestuur van de VNG, kunnen raadsleden en wethouders een workshop of masterclass volgen om de nodige kennis op te doen over het functioneren van het openbaar bestuur. De academie staat er voor open om nieuwe cursussen of trainingen toe te voegen aan haar aanbod. Er zal worden onderzocht of de workshop Integriteit voor raadsleden een vast onderdeel kan worden van het trainingsaanbod van VNG- academie.

#### Expertisecentrum Veilig Publieke Taak (EVPT)

Het expertisecentrum Veilige Publieke Taak is een projectorganisatie die door het Programma Veilige Publieke Taak van het ministerie van BZK is opgericht. Doel is een bijdrage te leveren aan het verminderen van het aantal incidenten tegen mensen die werkzaam zijn in de publieke sector of werkzaamheden verrichten in opdracht van een overheidsorganisatie. In de rechtspositiebesluiten van politieke ambtsdragers is een grondslag opgenomen om een veilige werkplek te waarborgen voor politieke ambtsdragers. Gemeenten kunnen via deze grondslag veiligheidsmaatregelen aan de werkplek treffen. De VNG wil in de komende beleidsperiode aandacht blijven besteden aan agressie en geweld tegen politieke ambtsdragers

### Bureau Integriteitsbevordering Openbaar Bestuur (BIOS)

Het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) is een onafhankelijk instituut voor het bevorderen van integriteitsbeleid binnen de publieke sector. Sinds 1 januari jl. kent BIOS ook een steunpunt voor politieke ambtsdragers die advies willen bij het instellen van een integriteitsonderzoek. De VNG en BIOS hebben regelmatig overleg over actuele thema's en hebben waar nodig afstemming over het organiseren van activiteiten/bijeenkomsten voor gemeenten.

### **Instrumenten**

#### Modellen en handreikingen

De VNG-modelverordeningen zijn al jaren een bekend en gewaardeerd product voor gemeenten. Op het gebied van de rechtspositie van politieke ambtsdragers kennen we de modelverordening rechtspositie wethouders, raads- en commissieleden. We brengen ook specifieke informatiebladen uit over de rechtspositie van politieke ambtsdragers. Een praktisch hulpmiddel vormt de handreiking Integriteit voor politieke Ambtsdragers . Bijlage bij deze handreiking is de modelgedragscode integriteit voor bestuurders en volksvertegenwoordigers.

#### Digitale toolkit integriteit

Om informatie en nieuws rondom (bestuurlijk) integriteit inzichtelijker te maken is de zgn. toolkit integriteit ontwikkeld. Het instrument heeft tot doel om politieke ambtsdragers bewust te maken van integer gedrag binnen de ambtelijke en politieke omgeving. En is ondersteunend bij het vormgeven van integriteitsbeleid voor bestuur en raad.

De toolkit zal in de toekomst verder aangevuld worden met praktijkvoorbeelden, nieuws en veelgestelde vragen.

#### Collectieve inkoop Appa-uitkeringen

De VNG wil middels een enquête inventariseren of gemeenten (meer) ondersteuning wensen bij de berekening en uitvoering van Appa-uitkeringen. Hier zijn verschillende (juridische) instrumenten mogelijk, zoals een centrale aanbesteding, een raamovereenkomst of een (standaard) contract per gemeente. Op deze wijze wil de VNG de leden faciliteren om Appa-uitkeringen beter, sneller en succesvoller uit te voeren.

#### Geweldsprotocol

Politieke ambtsdragers worden te vaak geconfronteerd met agressie en geweld. Agressie en geweld tegen medewerkers van gemeenten is onderzocht in de Monitor Openbaar Bestuur 2014. Hieruit blijkt dat decentrale politieke ambtsdragers te maken krijgen met geweldsincidenten en agressie. Het Expertisecentrum Veilig Publieke Taak (EVPT) heeft voor burgemeesters een geweldsprotocol opgesteld. In dit protocol is beschreven wat de



aandachtspunten zijn voor de burgemeester ,indien zij in hun taak geconfronteerd worden met agressie en geweld. Voor wethouders is er de handreiking maatregelen bij agressie en geweld. Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) heeft voor raadsleden informatie gepubliceerd om binnen hun gemeente een kader te stellen voor een gemeentelijk integraal veiligheidsbeleid.

Bijlage 1:

Integrale visie (rechts)positie politieke ambtsdragers  
op hoofdlijnen:

Bijzondere ambten, een toegesneden rechtspositie

## 1. Waarom een integrale visie?

De vormgeving van de rechtspositie van politieke ambtsdragers moet bijdragen aan het functioneren van de democratische rechtstaat. Zij stelt volksvertegenwoordigers en bestuurders in staat de hun opgedragen verantwoordelijkheden te vervullen. De rechtspositie moet er als randvoorwaarde voor zorgen dat burgers zich beschikbaar kunnen en willen stellen voor politieke ambten.

Voor een beter begrip van deze rechtspositiebepalingen is het goed om integraal de bijzondere kenmerken van het politieke ambt in kaart te brengen. Een politiek ambt kent een eigen dynamiek en heeft specifieke kenmerken die afwijken van een baan in het bedrijfsleven of bij de overheid.

Op basis van deze kenmerken kan voor alle rechtspositiebepalingen van alle politieke ambtsdragers in Nederland worden vastgesteld in hoeverre zij het bovengenoemde doel, het bevorderen van de democratische rechtstaat, ondersteunt. Wat de politieke ambtsdragers bijvoorbeeld onderscheidt van werknemers is het politieke afbreukrisico. Deze gebondenheid aan het vertrouwensbeginsel is wat de politieke ambtsdragers met elkaar verbindt. Op dit bijzondere aspect van het politieke ambt is een deel van de huidige voor politieke ambtsdragers geldende rechtspositiebepalingen terug te voeren.

Een integrale visie op de rol en positie van politieke ambtsdragers maakt een samenhangend beleid ten aanzien van de rechtspositie mogelijk en kan de verschillen, maar ook de overeenkomsten, met de arbeidsvoorwaarden van werknemers in publieke en private sector verklaren en onderbouwen.

## 2. Waaraan moet de rechtspositie van politieke ambtsdragers voldoen?

Uit de staatsrechtelijke vereisten (zie voor een nadere uitwerking hoofdstuk 5 van het visiedocument) en de uitgangspunten uit de wetsgeschiedenis van de rechtspositie van politieke ambtsdragers (zie hoofdstuk 6 van het visiedocument) zijn vereisten voor de rechtspositie van politieke ambtsdragers afgeleid.

Deze vereisten kunnen worden gehanteerd als toetssteen voor eventuele wijzigingsvoorstellen in de rechtspositie. Zij kunnen ook al dienst doen bij de aanstaande evaluatie van de rechtspositie in het licht van de wetgeving naar aanleiding van de advisering van de commissie rechtspositie politieke ambtsdragers (commissie-Dijkstal).

De toepassing van onderstaand toetsingskader leidt ertoe dat de kwaliteit van bestuurders en volksvertegenwoordigers kan worden behouden en versterkt (zie voor een nadere uitwerking hoofdstuk 7 van het visiedocument).

### 1. De rechtspositie maakt toetreding tot politieke ambten mogelijk voor geschikte kandidaten

Het belang van een adequate rechtspositieregeling voor politieke ambtsdragers is gelegen in de opgave dat voortdurend gekwalificeerde burgers bereid moeten worden gevonden om zich voor kortere of langere tijd beschikbaar te stellen voor een politiek-bestuurlijk ambt. De rechtspositionele aanspraken moeten eventueel aanwezige drempels voor het aangaan, het vervullen en het continueren van een politiek ambt wegnemen.

### 2. De rechtspositie schraagt de vertrouwensregel

De vormgeving van de rechtspositie moet de werking van het vertrouwensregel ondersteunen. Het functioneren van de democratie is ermee gediend dat politieke ambtsdragers op elk moment volledig zuiver kunnen oordelen of zij bereid zijn de politieke verantwoordelijkheid voor hun functioneren te nemen. In die afweging moet dus het al dan niet krijgen van een uitkering geen rol spelen.

Politieke ambtsdragers hebben niet dezelfde waarborgen bij dreigend ontslag als werknemers. Juist vanwege het politieke karakter van een ontslag van een politieke ambtsdrager gelden de

waarborgen en aanvullende maatregelen van (overheids)werknemers niet voor een politieke ambtsdrager. Dat betekent dat politieke ambtsdragers, als zij onvoldoende vertrouwen ondervinden, zelf moeten kunnen beslissen om ontslag te nemen of dat zij daartoe door de politieke omstandigheden worden gedwongen.

De uitkering wordt toegekend zonder externe verwijtbaarheidstoets. Dat betekent dat een uitkering ook wordt toegekend bij vrijwillig aftreden.

3. De rechtspositie draagt bij aan een evenwichtige afspiegeling van de samenleving in vertegenwoordigende lichamen en bestuurlijke functies

De financiële rechtspositie en de arbeidsvoorwaardelijke omstandigheden moeten een bijdrage leveren aan de toegankelijkheid van politiek-bestuurlijke functie en een eenzijdige personele samenstelling van het openbaar bestuur voorkomen. Alle geledingen van de samenleving moeten zich in beginsel kunnen representeren of de mogelijkheid hebben zich (tijdelijk) beschikbaar te stellen voor bestuurlijke functies.

4. Het oordeel over het functioneren van volksvertegenwoordigers is voorbehouden aan de kiezer

Het bepalen van de individuele rechtspositionele aanspraken tijdens maar ook na de ambtsvervulling mag op geen enkele wijze gerelateerd zijn aan een oordeel over de functievervulling van de volksvertegenwoordiger (bijvoorbeeld presentiegeld, of bij aftreden het niet toekennen van een uitkering). Er mag dus geen relatie bestaan tussen de beoordeling van de ambtsvervulling en de individuele arbeidsvoorwaardelijke aanspraken.

5. De arbeidsvoorwaarden zijn niet individueel onderhandelbaar

Rechtspositionele aanspraken van politieke ambtsdragers zijn uitputtend geregeld in wet- en regelgeving. In de organieke wetten zijn waarborgen ingebouwd. Deze bepalingen in de organieke wetten hebben als consequentie dat onderhandelingen niet mogelijk zijn over individuele op maat gesneden aanvullingen op wettelijk vastgestelde aanspraken of voorwaarden, noch tijdens het ambt noch na het aftreden.

6. De rechtspositie bevordert een integere ambtsvervulling

Politieke ambtsdragers hebben een voorbeeldfunctie voor burgers en ambtenaren. Dat stelt hoge eisen aan de integriteit van politieke ambtsdragers. In elk geval gedurende de ambtsvervulling is onbesproken gedrag van essentieel belang. Een toereikend arbeidsvoorwaardenpakket en adequate voorzieningen kunnen voorkomen dat politieke ambtsdragers in de verleiding komen om niet integer te handelen. Dit vereist heldere regelgeving en oog voor zorgvuldige verantwoording van de uitvoering van de regelgeving.

7. De rechtspositie biedt rechtszekerheid

Bij kandidaatsstelling moet klip en klaar zijn welke arbeidsvoorwaarden gedurende de gehele komende ambtsvervulling zullen gaan gelden. Zonder dit vooruitzicht kunnen potentiële ambtsdragers hun bestaande aanspraken niet afwegen tegen de nieuwe aanspraken gedurende de eerstvolgende ambtstermijn van het politieke ambt. Dat gegeven stelt bijzondere eisen aan het overgangsrecht als tussentijds rechtspositionele aanspraken worden aangepast.

8. De besluitvorming over arbeidsvoorwaarden wordt zo veel mogelijk geobjectiveerd

Voor de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers wordt zo veel als mogelijk aansluiting gezocht bij de arbeidsvoorwaarden van werknemers, tenzij de bijzondere positie van politieke ambtsdragers een afwijking van deze stelregel noodzakelijk maakt. Aansluiten bij werknemers daar waar het kan, bijzondere arbeidsvoorwaarden daar waar het moet.

9. Regelmatig ijken van de rechtspositie aan de bestuurlijke context.

De aanspraken dienen de bestuurlijke zwaarte van het bestuursorgaan en de daaraan verbonden functies te weerspiegelen.

### 3. Wanneer is een toegesneden rechtspositie noodzakelijk?

Een van de elementen van het toetsingskader stelt: "Aansluiten bij werknemers daar waar het kan, bijzondere arbeidsvoorwaarden daar waar het moet". Als dus uit de aard van de politieke functie geen toegesneden rechtspositie noodzakelijk is, heeft het de voorkeur de aanspraken te regelen op de voet van de regelingen voor werknemers. Dat maakt de overstap naar of van een politieke functie ook eenvoudiger. Maar de bijzondere kenmerken van politieke functies (bijvoorbeeld het ontbreken van ontslagbescherming) en de staatsrechtelijke verhoudingen brengen met zich mee dat sommige arbeidsvoorwaarden een bijzondere vorm hebben.

In onderstaande tabel wordt per arbeidsvoorwaandencategorie voor nu en in de toekomst uitgewerkt wanneer een toegesneden rechtspositie noodzakelijk is.

	<b>Arbeidsvoorwaarde</b>	<b>Conform werknemer in de markt nu?</b>	<b>Conform werknemer in de markt in de toekomst?</b>
1.	Ontwikkeling bezoldiging	Ja, binnen randvoorwaarden	Ja (idem)
2.	Ontslag en recht op uitkering	Nee, geen rechtsbescherming	Nee (idem)
3.	Re-integratie	Ja	Ja
4.	Uitsluiting bij arbeidsongeschiktheid	Nee	Ja
4.	Voorzieningen	Nee, in beginsel verstrekkingen en vaste vergoeding in plaats van declaraties	
	Pensioen	Nee	
		Nee (idem)	
			Ja (pensioenfonds)

### 1. Ontwikkeling bezoldiging

De ontwikkeling van de bezoldiging van politieke ambtsdragers moet in principe in lijn zijn met die van werknemers zijn om de aantrekkelijkheid van het ambt te kunnen waarborgen. Politieke ambtsdragers volgen via het referentiemodel de contractloonontwikkeling in de markt. Het referentiemodel bepaalt de loonruimte voor overheidswerknemers op basis van de gemiddelde contractloonontwikkeling, sociale lastenontwikkeling en pensioenlasten van de marktsector. Indien de beheersing van overheidsuitgaven daartoe noodzaakt, wordt uitkomst van het referentiemodel beleidsmatig verlaagd en blijft daarmee ook de bezoldiging van politieke ambtsdragers achter ten opzichte van werknemers in de markt.

### 2. Ontslag en recht op uitkering

Vanwege het ontbreken van rechtsbescherming bij ontslag of aftreden is en blijft een eigenstandige rechtspositie noodzakelijk om nu en in de toekomst de werking van de vertrouwensregel te ondersteunen. In de voorwaarden, de hoogte en duur voor de uitkering dient blijvend rekening te worden gehouden met:

- het ontbreken van de mogelijkheid van bezwaar en beroep bij ontslag;
- het niet kunnen onderhandelen over vertrekvoorwaarden en individuele aanvullingen;
- het politieke afbreukrisico (de grote kans op ontslag op staande voet);
- de eventuele reputatieschade en daardoor de lastige positie op de arbeidsmarkt;
- het ontbreken van aanvullingen op de uitkering, sociale plannen en individuele aanvullingen zoals ontslagvergoeding;

5. het bij aanvaarden van het ambt moeten laten vallen van opgebouwde zekerheden en inkomsten uit onverenigbare betrekkingen (vaste aanstelling, carrièreperspectieven, opgebouwde aanspraken);

- de noodzaak om financiële onafhankelijkheid te bieden aan de politieke ambtsdrager ten opzichte van het eigen bestuurscollege en het vertegenwoordigend orgaan;

et 6. bieden na het aftreden van een toereikende financiële overbrugging naar een nieuwe inkomensvoorziening.

Bij het toekennen van de uitkering mag de eventuele verwijtbaarheid van het ontslag geen rol spelen.

### 3. Re-integratie

De sollicitatieplicht en re-integratie moet ook in de toekomst zo veel als mogelijk op de voet van de regelingen voor werknemers worden vormgegeven. In de uitwerking blijft de bijzondere positie van politieke ambtsdragers aanleiding geven tot beperkte aanpassingen zoals de onwenselijkheid vanwege integriteitsoverwegingen om tijdens de ambtsvervulling al te solliciteren en de ervaren bijzondere positie van gewezen politieke ambtsdragers op de arbeidsmarkt. Vanwege het gebrek aan rechtsbescherming gaat bijvoorbeeld thans de sollicitatieplicht pas na drie maanden in.

### 4. Uitkering bij arbeidsongeschiktheid

De uitkering voor politieke ambtsdragers bij arbeidsongeschiktheid zal in de toekomst worden gebaseerd op de voor werknemers geldende uitkering- en re-integratiesystematiek op grond van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). Wel ligt bij politieke ambtsdragers loondoorbetaling gedurende twee jaar, alvorens tot ontslag kan worden overgegaan, niet voor de hand.

Een politieke ambtsdrager moet in het algemeen zelf de afweging maken of hij nog fysiek in staat is het politieke ambt te vervullen al dan niet na een door de betrokkene zelf ingewonnen medisch advies. Na het aftreden zal al bij aanvang van de uitkering door middel van een medische keuring worden vastgesteld of er daadwerkelijk sprake is van arbeidsongeschiktheid. In de huidige arbeidsongeschiktheidsregeling voor politieke ambtsdragers komt pas aan het einde van de uitkeringsduur de vraag aan de orde of de gewezen ambtsdragers arbeidsongeschikt is.

## 5. Voorzieningen

Politieke ambtsdragers kennen nu op het ambt toegesneden voorzieningen zoals een vaste onkostenvergoeding en verstrekking van ambtsgerelateerde benodigdheden. Declaraties moeten zo veel als mogelijk worden vermeden. Door ook in de toekomst de voor de ambtsvervulling benodigde voorzieningen op deze wijze te regelen, blijven discussies over declaraties e.d. tot een minimum beperkt. Politieke ambtsdragers hebben net als werknemers ook in de toekomst recht op ondersteuning bij de ontwikkeling van hun professionaliteit.

## 6. Pensioen

Het politieke risico is geen reden om de pensioenvoorziening en de financiering daarvan voor politieke ambtsdragers in de toekomst afwijkend van werknemers te regelen. Het ligt daarom in de rede de pensioenaanspraken en de financiering daarvan op dezelfde wijze als de pensioenregelingen voor werknemers vorm te geven.