

'Kwaliteit van het ambt'



**Adviescommissie Rechtspositie Politieke Ambtsdragers
Beleidsagenda 2022-2026**



INHOUDSOPGAVE

Inleiding	3
Terugblik	6
Taak adviescommissie RPA	8
Werkomgeving politieke ambtsdragers.....	10
Integrale visie rechtspositie politieke ambtsdragers.....	11
Thema Rechtspositie	14
Thema Sociale zekerheid en pensioen	17
Thema Weerbaar bestuur, een veilige en integere werkomgeving	19
Diensten en producten	21
Instrumenten	22



INLEIDING

WAAR STAAT DE ADVIESCOMMISSIE RECHTSPOSITIE POLITIEKE AMBTSDRAGERS VOOR?

Burgemeesters, wethouders, raadsleden en hun ondersteuners zijn dagelijks in de weer met maatschappelijke opgaven. De opgaven voor gemeenten zijn groot en talrijk. We zien vijf hoofdthema's voor de komende jaren. Het gaat om opgaven binnen de informatiesamenleving, gemeentelijke uitvoering, het fysieke domein, de inclusieve samenleving en rond democratisch besturen.¹ Dit vraagt om een krachtige lokale overheid én dus ook een krachtig lokaal bestuur.

Een adequate rechtspositie stelt politieke ambtsdragers in staat de taken en verantwoordelijkheden te vervullen die we van hen verwachten in een dynamische samenleving. De rechtspositie is daarom een belangrijke voorwaarde voor het aantrekken en behouden van politieke ambtsdragers.

De adviescommissie 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 hebben in Nederland 316 burgemeesters², 1410 wethouders(posten)³ en 8237⁴ raadsleden. In totaal zijn dit 9963 politieke ambtsdragers die momenteel voor gemeenten werkzaam zijn. Zij vormen hét lokaal bestuur.

De VNG staat voor haar gemeenten. We trekken gezamenlijk met interne en externe netwerken op waar het kan en differentiëren waar dat nodig of zelfs noodzakelijk is. Dit vereist een flexibele en wendbare opstelling van de adviescommissie RPA in de verwezenlijking van het uiteindelijke doel: goede en betaalbare arbeidsvoorwaarden voor alle gemeentelijke politieke ambtsdragers. Het is daarom belangrijk om tussen de verschillende doelgroepen en belangen een goed evenwicht te vinden en draagvlak te hebben bij de diverse achterbanen. De noodzaak tot goede afstemming en samenwerking blijft.

In deze beleidsagenda 2022-2026 van de adviescommissie Rechtspositie Politieke Ambtsdragers (hierna verder te noemen: adviescommissie RPA) gaan wij in op de rol, het speelveld en positie van de adviescommissie RPA en de ontwikkelingen die van invloed zijn op de rechtspositie van politieke ambtsdragers. Vervolgens benoemen we de speerpunten voor deze beleidsperiode met inachtneming van het beleidsplan 2023-2026 van het College voor Arbeidszaken (CvA) en Verenigingsstrategie Gemeenten 2024 van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

OPBOUW BELEIDSAGENDA

In deze beleidsagenda staat hoe de adviescommissie RPA in de periode 2022 tot en met 2026 werkt aan haar taken.

Het plan voor de komende vier jaar is opgebouwd rond drie thema's:

- Rechtspositie
- Sociale zekerheid en pensioen
- Weerbaar bestuur, een veilige en integere werkomgeving

¹ Zie Gemeenten 2024:

² Per 3 mei 2022: <https://www.politiekeambtsdragers.nl/publicaties/publicaties/2022/05/04/landelijk-overzicht-burgemeestersposten-kroonbenoemde-burgemeesters-kopie>.

³ Per 23 september 2022: <https://www.wethoudersvereniging.nl/nieuws/persbericht-analyse-wethoudersbestand-na-de-verkiezingen/>.

⁴ Per 23 juni 2022: <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/ruim-vier-op-de-tien-nieuwe-raadsleden-in-2022>.

De opbouw van elk thema is hetzelfde. Allereerst de achtergrond waarin ontwikkelingen worden beschreven die van belang zijn. Er wordt ingegaan wat er is bereikt de afgelopen vier jaar, waar we staan op moment van schrijven en waar we de komende vier jaar aan gaan werken.

Daar waar mogelijk formuleren we concrete doelstellingen. Voor de input van de verschillende thema's hebben wij diverse gesprekken gevoerd met de portefeuillehouders van het College voor Arbeidszaken, de agenda en onderliggende stukken van zowel het ambtelijk als bestuurlijk Overleg Rechtspositie Decentrale Politieke Ambtsdragers (ORDPA) van het ministerie van BZK. Dit tezamen is voorgelegd aan de verschillende leden van de adviescommissie RPA.

Daarnaast bevat deze beleidsagenda informatie over:

- Terugblik
- Taak adviescommissie RPA (speelveld, ORDPA, adviescollege, beroepsverenigingen)
- Werkomgeving politieke ambtsdragers
- Integrale visie RPA
- Diensten en producten
- Instrumenten

BEGRIPPENLIJST

Adviescollege RPA	Adviescollege Rechtspositie Politieke Ambtsdragers (BZK)
Adviescommissie RPA	Adviescommissie Rechtspositie Politieke Ambtsdragers (VNG)
Appa	Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers
CvA	College voor Arbeidszaken
IPO	Interprovinciaal Overleg
Nederlandse Vereniging voor Raadsleden	Beroepsvereniging voor raadsleden
NGB	Nederlands Genootschap van Burgermeesters
RPA	Rechtspositie Politieke Ambtsdragers
ORDPA	Overleg Rechtspositie Decentrale Politieke Ambtsdragers
UvW	Unie van Waterschappen
Wethoudersvereniging	Beroepsvereniging voor wethouders
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten



TERUGBLIK

Het ambt van politieke ambtsdragers is bijzonder. Politieke ambtsdragers vervullen functies die de democratische rechtsstaat 'dragen'. Juist deze bijzondere positie maakt het gesprek over arbeidsvoorwaardelijke voorzieningen soms lastig. Bestuurders en hun aanspraken liggen onder het vergrootglas. Aan het begin van dit millennium werd daarom in opdracht van het ministerie van BZK de onafhankelijk adviescommissie 'Dijkstal' ingesteld. In 2004 vatte deze commissie haar adviezen samen in het rapport 'Dienen en Verdienen'.⁵ In dit rapport werd o.a. gepleit voor meer marktconforme en passende beloningen voor politieke ambtsdragers, meer uniformiteit tussen de verschillende rechtsposities en regels rondom (melding) van nevenfuncties- en/of inkomsten.

Veel van deze adviezen hebben in de loop van de jaren gevolg gekregen. De economische crisis - die rond 2008 begon - heeft er echter voor gezorgd dat alle adviezen rondom een nieuwe beloningsstructuur er niet zijn gekomen. Tussen 2010 en 2015 zijn er wel andere impactvolle rechtspositionele wijzingen doorgevoerd. Zo is bijvoorbeeld de sollicitatie- en re-integratieplicht voor oud-bestuurders ingevoerd en zijn de APPA-uitkeringen versoerd.

Mede naar aanleiding van de doorgevoerde versoeringen is door de koepels, waaronder de VNG en de beroepsverenigingen, in 2014 gevraagd om een herijking van de visie op de rechtsposities van politieke ambtsdragers. In 2015 heeft toenmalig minister Plasterk de integrale visie van het kabinet getiteld 'Bijzondere ambten, een toegesneden rechtspositie'⁶ (hierna: integrale visie) opgesteld. In deze integrale visie werden de bijzondere kenmerken van de politieke ambten benoemd. Afgesproken werd de integrale visie bij toekomstige regelgeving als toetssteen te gebruiken.

Het meest recente - rechtspositionele - wapenfeit is de introductie van het geharmoniseerde Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers per 1 januari 2019. Tussen 2012 – 2018 is door het ministerie van BZK in afstemming met onder andere de VNG hard gewerkt aan de harmonisatie van zeven verschillende rechtspositiebesluiten tot één rechtspositiebesluit voor de drie decentrale overheden. Dit nieuwe rechtspositiebesluit heeft een transparant en uniform karakter. Verschillen in hoogte van onkostenvergoedingen en regelingen zijn vervangen door moderne en adequate voorzieningen die het functioneren van ambtsdragers moet versterken. De afgelopen beleidsperiode heeft ook in het teken gestaan van de versterking van het aanzien van het politieke ambt, de arbeidsmarktpositie van bestuurders en de verhoging van de raadsledenvergoeding in kleine gemeenten.

De beleidsperiode vanaf 2018 tot en met maart 2022 valt in een van de roerigste jaren die we sinds de Tweede Wereldoorlog niet meer gekend hebben. Tegelijkertijd zijn er wel successen geboekt zoals de vaststelling van de beleidsagenda van de Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers in 2019 en de invoering van het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers per 1 januari 2019. Dit na een jarenlange harmonisatie en moderniseringsslag waarbij de afzonderlijke rechtspositiebesluiten van politieke ambtsdragers van de verschillende decentrale overheden samengevoegd zijn. Na invoering van het nieuwe Rechtspositiebesluit heeft 2019 voor het VNG bureau in het teken gestaan van voorlichting richting leden in de uitvoering van het besluit en is er op instigatie van de VNG reparatiewetgeving vanuit het ministerie van BZK gekomen om hiaten in de nieuwe wetgeving glad te strijken.

In 2020 is er minder inzet geweest vanuit het VNG bureau op het dossier politieke ambtsdragers aangezien het Ministerie van BZK te maken heeft gehad met (langdurige) uitval van werknemers wegens de Covid-pandemie en er daardoor minder beleidsontwikkelingen waren. Binnen het VNG bureau is tevens prioriteit gegeven om werknemers in te zetten op dossiers die te maken hadden met Covid.

⁵ <https://www.topinkomens.nl/documenten/rapporten/2004/04/13/rapport-commissie-dijkstal-over-dienen-en-verdiene>

⁶ <https://www.politiekeambtsdragers.nl/publicaties/rapporten/2015/6/4/rapport-bijzondere-ambten-een-toegesneden-rechtspositie>

In de jaren 2021-2022 zijn er weer nieuwe ontwikkelingen geweest op rechtspositioneel gebied die verder in de diverse thema's (hoofdstuk 6 e.v.) aan bod komen.

Met de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2022 zal de periode erna gebruikt worden om een nieuwe adviescommissie te vormen. Ook is er in de ambtelijke ondersteuning vanuit het VNG-bureau een wisseling van de wacht geweest. Dit heeft gevolgen gehad voor de uitwerking van de verschillende thema's. Met name op het gebied van het thema Sociale zekerheid en pensioen hebben wij een externe adviseur ingehuurd om de adviescommissie te ondersteunen in de te maken beleidskeuzes. In hoofdstuk 6 gaan we hier verder op in. Door de huidige krapte in de arbeidsmarkt kost het veel moeite om geschikte ondersteuning te vinden. Het VNG-bureau hoopt in het eerste kwartaal van 2023 weer op volle sterkte te zijn.

Al met al zijn er behoorlijke slagen gemaakt de afgelopen jaren. Ook is duidelijk dat rechtspositionele veranderingen een lange adem vergen en dat (noodzakelijke) 'vernieuwing' van de rechtspositie soms wordt ingehaald door de politieke werkelijkheid. Uitdagingen waar we ook in de komende beleidsperiode mee te maken zullen hebben.



TAAK ADVIESCOMMISSIE RPA

SPEELVELD

De adviescommissie RPA bevindt zich, als onderdeel van de VNG netwerkorganisatie, in een dynamisch speelveld van verschillende interne en externe netwerken. Binnen de VNG-governancestructuur is de adviescommissie RPA functioneel gepositioneerd onder het CvA gezien de overlap in kennis over de arbeidsvoorwaarden. De adviescommissie RPA is hiërarchisch niet ondergeschikt aan het CvA⁷. Met de positionering bij het CvA wordt de specifieke kennis en het permanente karakter van de adviescommissie goed geborgd.

De adviescommissie RPA zoekt ook afstemming met andere VNG-commissies waar het om interdisciplinaire vraagstukken gaat, zoals met de commissie Raadsleden & Griffiers over het functioneren van de gemeenteraad als orgaan, de commissie Bestuur en Veiligheid over veiligheid en weerbaar bestuur en de commissie Gemeentefinanciën over de financiële implicaties van (wijziging in) rechtspositionele voorzieningen.

OVERLEG RECHTSPOSITIE DECENTRALE POLITIEK AMBTSDRAGERS (ORDPA)

De minister van BZK is stelselverantwoordelijke voor de arbeidsvoorwaarden van (decentrale) politieke ambtsdragers en versterking van de bestuurlijke integriteit en weerbaarheid. Het ministerie van BZK heeft een belangrijke verantwoordelijkheid als het gaat om behoud van goed gekwalificeerde politieke ambtsdragers. Voor de VNG en de andere koepelorganisaties van de decentrale overheden en de beroepsverenigingen is de minister van BZK daarom hét aanspreekpunt als het gaat om de rechtspositie van politieke ambtsdragers. Het ministerie van BZK heeft het overleg over de rechtspositie van decentrale politieke ambtsdragers geformaliseerd in het ORDPA. Het ministerie van BZK streeft binnen het ORDPA naar open en reëel overleg over arbeidsvoorwaarden voor decentrale politieke ambtsdragers. De adviescommissie RPA is namens de VNG in het ORDPA vertegenwoordigd. Aan dit overleg nemen ook het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW) en de beroepsverenigingen deel, te weten het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB), de Wethoudersvereniging en de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. Het doel van de partijen binnen het ORDPA is om de arbeidsvoorwaarden van decentrale politieke ambtsdragers te optimaliseren en waar nodig in samenwerking te herzien om het politieke ambt aantrekkelijk te houden voor zittende en toekomstige ambtsdragers.

De adviescommissie RPA brengt advies uit over gedane voorstellen in het ORDPA en brengt eigen standpunten en thema's in. In de adviescommissie RPA wordt afgewogen welke (rechtspositionele) ontwikkelingen aandacht behoeven en op welke manier VNG en/of de adviescommissie hierin een rol kan of wil spelen. Daar waar mogelijk wordt samengewerkt met het IPO, de UvW en de beroepsverenigingen.

RELATIE MET HET ADVIESCOLLEGE RECHTSPOSITIE POLITIEKE AMBTSDRAGERS

De instelling van het adviescollege⁸ komt voort uit de 'Wet adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers' die per 1 januari 2022 van kracht is geworden. Dit college kan adviseren over bestuurders en volksvertegenwoordigers van zowel de landelijke overheid als van decentrale overheden. De adviezen kunnen dus onder meer zien op bewindspersonen, Kamerleden, burgemeesters, raadsleden, statenleden, commissarissen van de Koning en leden van de algemene besturen van waterschappen.

Het college brengt gevraagd en ongevraagd advies uit aan de minister van BZK en kan daarnaast rechtstreeks de Eerste en Tweede Kamer adviseren. Deze adviezen gaan over de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers, zoals het pensioen, de uitkering na aftreden of ontslag, salarissen en onkostenvergoedingen.

Het voorleggen van een adviesaanvraag aan het adviescollege staat overigens los van het reeds bestaande instrumentarium van structureel overleg met het ORDPA.

⁷ Zie artikel 8 reglement CVA: <https://vng.nl/artikelen/college-voor-arbeidszaken>.

⁸ <https://adviescollege-rpa.nl/>

In het ORDPA spreken de decentrale koepels (IPO, VNG en de UvW) en vertegenwoordigers van alle negen beroepsgroepen van politieke ambtsdragers in de provincies, gemeenten of waterschappen, met het ministerie van BZK over de arbeidsvoorwaardelijke aspecten van het decentrale politieke ambt.

Hoewel de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers over en weer samenhang kennen, ziet het ORDPA uitsluitend op de arbeidsvoorwaarden van decentrale politieke ambtsdragers. Met de instelling van het nieuwe Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers door het ministerie van BZK is het noodzakelijk om de rol en positie van het ORDPA te blijven benadrukken, zeker wanneer er rechtspositionele vraagstukken zijn die decentrale ambtsdragers raken.

In vergelijking met het ORDPA zal het adviescollege meer in den brede adviseren over de rechtspositie van politieke ambtsdragers. De conclusies van het adviescollege zullen vervolgens worden omgezet in concrete voorstellen voor wet- en regelgeving. Deze voorstellen zullen ook worden besproken in het ORDPA voor zover het de decentrale politieke ambtsdragers betreft. In dat verband zal het ORDPA ook steeds betrokken en geconsulteerd worden bij de totstandkoming van de wetsvoorstellen en rechtspositiebesluiten, en bij de uitvoering daarvan. Indien een kabinetsstandpunt moet worden opgesteld naar aanleiding van een advies van het adviescollege en dat advies betreft ook decentrale politieke ambtsdragers, dan is het voornemen van de regering het ORDPA bij de opstelling van dat standpunt betrekken. Verder kan het ORDPA ook zelf het initiatief nemen om bij de Minister van BZK onderwerpen aan te dragen die voor een adviesaanvraag aan het adviescollege in aanmerking kunnen komen.

RELATIE MET DE BEROEPSVERENIGINGEN

De adviescommissie RPA vertegenwoordigt in haar werk alle raads- en commissieleden, wethouders en burgemeesters. Hiermee heeft de adviescommissie RPA de brede taak om de belangen van álle gemeentelijke politieke ambtsdragers te behartigen. Dit is anders dan bij de beroepsverenigingen. Die leggen primair verantwoording af aan de eigen achterban en stemmen daar ook hun belangenbehartiging en dienstverlening op af. Bij de prioritering van thema's staan bij de beroepsverenigingen de wensen en behoeften van hun eigen beroepsgroep centraal. De beroepsverenigingen kiezen eigenstandig hun prioriteiten en opereren onafhankelijk van de VNG.

Daar waar mogelijk werkt de adviescommissie RPA samen met de beroepsverenigingen, wetende dat belang en rol soms kunnen verschillen. Gezamenlijk optrekken bevordert de slagkracht in gesprekken met het ministerie van BZK. Bij het specifieke ambt horen passende arbeidsvoorwaarden. Daarnaast blijft het een gemeenschappelijke taak van de VNG en de beroepsverenigingen om de bijzondere (rechts)positie van de politieke ambtsdragers onder de aandacht te brengen bij het ministerie van BZK en in de Tweede Kamer. Zo dragen we bij aan de voorwaarden voor een goed functionerend openbaar bestuur op lokaal niveau.



WERKOMGEVING POLITIEKE AMBTSDRAGERS

De politieke omgeving waarbinnen bestuurders en raadsleden hun politieke ambt uitoefenen is de laatste jaren veranderd. De politieke tegenstellingen zijn gegroeid en de onderlinge omgangsvormen verhard. Colleges en raden moeten meer investeringen doen voor verbinding met de lokale samenleving en voor verbinding met elkaar. De toename van politieke ambtsdragers uit de geledingen van lokale politieke partijen - die soms een kwetsbaarder partijstructuur kennen dan de traditionele landelijke partijen - maken deze behoefte aan verbinding urgenter.

We zien bij gemeentebestuurders een toename van de werkdruk. De hoeveelheid taken voor de gemeenten zijn uitgebreid, de verwachtingen die op gemeentelijke politieke ambtsdragers rusten worden steeds groter. Daarbij hebben bestuurders meer te maken met ongewenste druk, bedreiging en ondermijning vanuit de samenleving. Tevens zijn de afbreukrisico's voor bestuurders toegenomen. Sociale media zorgen ervoor dat bestuurders op de voet kunnen worden gevolgd. Het imago kan sneller worden aangetast en het begrip 'integriteit' wordt in enkele gevallen als politiek wapen gebruikt. Dit heeft invloed op het werkklimaat van bestuurders en soms ook op het persoonlijk leven. Het is nog belangrijker geworden te investeren in de kwaliteit van het politieke ambt en de veiligheid voor betrokkenen.



INTEGRALE VISIE RECHTSPOSITIE POLITIEKE AMBTSDRAGERS

Destijds hebben de beroepsgroepen van decentrale politieke ambtsdragers en de bestuurlijke koepels VNG, IPO en UvW in een consultatie (wetvoorstel verkorting duur voortgezette uitkering Appa) aangedrongen op een integrale visie op de rechtspositie van politieke ambtsdragers. Dit was het gevolg van opeenvolgende versoberingen in de rechtspositie die de aantrekkelijkheid van het ambt raakten van zowel zittende als potentiële ambtsdragers. Met als risico de verschraling van de kwaliteit van het openbaar bestuur. De integrale visie is dan ook bedoeld als kader en toetssteen voor de ontwikkeling van de rechtspositie in de toekomst. Het visiedocument van 2015 maakt een samenhangend beleid ten aanzien van de rechtspositie mogelijk en kan de verschillen/overeenkomsten met de arbeidsvoorwaarden van werknemers in de publieke en private sector verklaren en onderbouwen. Het politieke ambt kent namelijk een eigen dynamiek en heeft op onderdelen specifieke kenmerken die afwijken van een baan in het bedrijfsleven of bij de overheid.

In het ambtelijk ORDPA van 17 januari 2023 is dit visiedocument nogmaals aangehaald. Het toetsingskader dat hierna volgt is nog steeds actueel. In deze vergadering met het ministerie van BZK is afgesproken dat tezamen met de koepels van de decentrale overheden en de beroepsverenigingen zal worden bezien welke uitgangspunten kunnen leiden tot nieuwe voorstellen (wijzigingen) in de ontwikkeling van de rechtspositie en de doorwerking naar wet- en regelgeving.

WAARAAN MOET DE RECHTSPOSITIE VAN POLITIEKE AMBTSDRAGERS VOLDOEN? ⁹

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 politiek-bestuurlijke ambten. De rechtspositionele aanspraken moeten eventueel aanwezige drempels voor het aangaan, het vervullen en het continueren van politiek ambten afdoende 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 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 gevolg geven aan het feit dat zij daartoe door de politieke omstandigheden worden gedwongen. De uitkering wordt toegekend zonder externe verwijtbaarheidstoets.

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 functies 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.

⁹ Kamerbrief 4 juni 2015, kenmerk 2015-0000302265.

4. Het oordeel over het functioneren van politieke ambtsdragers 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 of dagelijks bestuurder. Dat oordeel komt direct of indirect toe aan de kiezer. Individuele arbeidsvoorwaardelijke aanspraken mogen niet afhankelijk worden gesteld van een oordeel over functioneren of beslissingen van een individuele politieke ambtsdrager (bijvoorbeeld presentiegeld of bij aftreden het niet toekennen van een uitkering).

5. De arbeidsvoorwaarden zijn niet individueel onderhandelbaar

Rechtspositionele aanspraken van politieke ambtsdragers zijn limitatief en uitputtend geregeld in wet- en regelgeving. Alle aanspraken zijn transparant en kenbaar. 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. De rechtspositie moet de volksvertegenwoordiger en de bestuurder in staat stellen onafhankelijk en neutraal een oordeel te vellen over bestuurlijke aangelegenheden. Voor een politieke ambtsdrager moet het algemeen belang prevaleren en niet het eigenbelang.

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. Uitgangspunt voor versoberingen in de rechtspositie is dat de op het moment van inwerkingtreding zittende ambtsdragers worden ontzien tot na hun aftreden na de eerstvolgende verkiezingen.

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, toegesneden arbeidsvoorwaarden daar waar het moet. Te overwegen valt in dit verband een onafhankelijke commissie¹⁰ in te stellen die buiten het politieke discours gevraagd en ongevraagd kan adviseren over majeure structurele wijzigingen in de rechtspositie.

9. De rechtspositie wordt regelmatig geijkt aan de bestuurlijke context

Fundamentele wijzigingen in bevoegdheden, takenpakket en reikwijdte van politieke ambtsdragers als gevolg van wijzigingen in het bestuurlijk bestel en de maatschappelijke context dienen doorvertaling te krijgen in de rechtspositie van betrokken politieke ambtsdragers. De aanspraken dienen de bestuurlijke zwaarte van het bestuursorgaan en de daaraan verbonden functies te weerspiegelen.

NOODZAKELIJKHEID VAN EEN TOEGESNEDEN RECHTSPOSITIE

Voor de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers wordt zo veel als mogelijk aansluiting gezocht bij de arbeidsvoorwaarden van werknemers, tenzij de bijzondere positie van de ambtsdrager een afwijking van deze regel noodzakelijk maakt.¹¹ Dit maakt namelijk een overstap naar of van een politieke functie ook eenvoudiger.

¹⁰ Inmiddels is het adviescollege Rechtspositie Politieke Ambtsdragers door het ministerie van BZK ingesteld.

¹¹ Integrale visie (rechts)positie politieke ambtsdragers, blz. 72.

Desondanks brengen de bijzonder kenmerken van politieke functies en de staatsrechtelijke verhoudingen met zich mee dat sommige arbeidsvoorwaarden een bijzondere vorm hebben.

In de onderstaande tabel is per arbeidsvoorwaardencategorie uitgewerkt wanneer een toegesneden rechtspositie noodzakelijk wordt geacht. In de hoofdstukken 6 en 7 wordt toegelicht hoe de adviescommissie RPA wil bijdragen aan de ontwikkeling van deze arbeidsvoorwaarden.

Arbeidsvoorwaarde	Conform werknemer in de markt nu?	Conform werknemer in de markt in de toekomst?
Ontwikkeling bezoldiging	Ja, binnen randvoorwaarden	Ja (idem)
Ontslag en recht op uitkering	Nee, geen rechtsbescherming	Nee (idem)
Re-integratie	Ja	Ja
Uitkering bij arbeidsongeschiktheid	Nee	Ja
Voorzieningen	Nee, in beginsel verstrekkingen en vaste vergoeding in plaats van declaraties	Nee (idem)
Pensioen	Nee	Ja (pensioenfonds)



THEMA RECHTSPOSITIE

WAT IS ER BEREIKT DE AFGELOPEN VIER JAAR?

In onze beleidsagenda 2019-2022 hadden wij de volgende doelen opgenomen:

- Proactief in gesprek met het ministerie van BZK en de Tweede Kamer om gevolg te geven aan de integrale visie “Bijzondere ambten, bijzondere rechtspositie” en ijking van de rechtspositie aan de taakwaarde van lokale politieke ambtsdragers.
- In deze beleidsperiode heeft de VNG reeds een positieve reactie gegeven op het consultatieverzoek van de minister van BZK over het wetsvoorstel voor instelling van een onafhankelijk adviescollege voor majeure thema’s zoals beloningen en pensioenen binnen de rechtspositie van politieke ambtsdragers. Tijdens deze beleidsperiode zal de rol van dit adviescollege verder invulling krijgen. De VNG volgt dit proces en levert actief haar bijdrage.
- Bij aanpassingen in relevante wetgeving zal de VNG ambtelijk en/of bestuurlijk advies uitbrengen aan het ministerie van BZK en indien nodig ook aan de Tweede Kamer.
- VNG informeert politieke ambtsdragers over hun rechtspositie. De VNG deelt kennis over de uitvoering van rechtspositionele regelingen en ontwikkelt handvatten. De lokale praktijk van gemeenten is leidend in de periodieke rechtspositie overleggen met het ministerie van BZK.

Wij hebben, een jaar na de invoering van het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers op 1 januari 2019, de bepalingen uit het Rechtspositiebesluit geëvalueerd via input uit de commissie, gesprekken met stakeholders en via een uitgezette enquête van het VNG-bureau. In de enquêtes die onder de gemeentesecretarissen en griffiers zijn uitgezet is gevraagd of gemeenten een lokale en geactualiseerde verordening rechtspositie raads- en commissieleden en regeling rechtspositie burgemeesters en wethouders hebben vastgesteld en welke ‘kan-bepalingen’ hierin zijn opgenomen. Daarnaast is de werking van de bepalingen continue geëvalueerd in de contacten met het ministerie van BZK. Bij die evaluatie is de rechtspositie onder meer bezien op uitvoerbaarheid, financiële en duurzaamheidsaspecten. De resultaten van het de enquête zijn teruggekoppeld via ambtelijk overleg met het ministerie van BZK.

Het ministerie van BZK heeft in de zomerperiode 2021 zelf een enquête uitgezet om een beeld te krijgen hoe de uitvoering van het Rechtspositiebesluit in de praktijk wordt beleefd. De resultaten zijn besproken in het B-ORDPA en we volgen de ontwikkelingen hiervan.

We hebben het proces rondom de instelling van een permanent onafhankelijk adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers gevolgd en een actieve bijdrage in diverse overleggen geleverd. Aan de adviescommissie zijn suggesties gevraagd voor kandidaat-leden die zitting kunnen nemen in het nieuw te vormen adviescollege. De commissie heeft kandidaten aangedragen met daarbij de kanttekening voor meer diversiteit te kiezen.

Ten aanzien van aanpassingen van relevante wetgeving geeft het VNG-bureau na raadpleging van de commissieleden zowel ambtelijk en/of bestuurlijk een advies aan het ministerie van BZK.

WAAR STAAN WE NU?

De adviescommissie RPA heeft in samenwerking met het bureau van de VNG de belangen behartigt van politieke ambtsdragers in het ORDPA en andere relevante overleggen. We hebben onze standpunten in diverse rechtspositionele kwesties uitgedragen en zijn daarbij proactief het gesprek aangegaan met het ministerie van BZK en de Tweede Kamer.

Zo hebben wij in 2022 een reactie¹² gegeven op het consultatieverzoek omtrent de verruiming van de tijdelijke vervangingsregeling en de verschillende verlofvormen voor volksvertegenwoordigers en bestuurders. Het ministerie van BZK heeft onze reactie meegenomen in de adviesaanvraag richting het adviescollege RPA. In het eerste half jaar van 2023 verwachten wij een terugkoppeling hiervan.

¹² https://vng.nl/sites/default/files/2021-12/getekende_vng_consultatiereactie_vervangingsregeling_volksvertegenwoordigers.pdf

Andere vormen van actieve inbreng van onze adviescommissie is terug te vinden in de diverse circulaire die soms meerdere keren¹³ worden gepubliceerd. Deze circulaire¹³ geven tekst en toelichting op nadere uitwerkingen van wetsartikelen uit het Rechtspositiebesluit en -regeling decentrale politieke ambtsdragers.

WAT WILLEN WE DE KOMENDE BELEIDSPERIODE GAAN BEREIKEN, WAAR GAAN WE AAN WERKEN?

De volgende zaken zullen de komende jaren aandacht krijgen:

- Het aantrekkelijk houden van het beroep politieke ambtsdragers is een belangrijk speerpunt voor de komende jaren. Om dat te bereiken zijn de passende arbeidsvoorwaarden van groot belang. Dit heeft invloed op het vullen van de posities in colleges en gemeenteraden. Daar waar nodig zal de adviescommissie RPA de belangen behartigen zodat de rechtspositie van politieke ambtsdragers evenwichtig en modern blijft en voldoet aan de taak en zwaarte van de functies in de huidige maatschappij. In het ORDPA zal worden bezien of de integrale visie strategisch gezien nog steeds de juiste visie is. In de daaropvolgende besprekingen in de komende beleidsperiode zullen wij het volgende aanhangig maken; wat is er nodig om de juiste politieke ambtsdrager op de juiste plek te zetten? Denk aan opleiding- en begeleidingsmogelijkheden op het ambt maar ook begeleiding op de mentale weerbaarheid (coaching) kan een waardevolle bijdrage leveren aan de kwaliteit en aantrekkelijkheid van het ambt. Dit kan gedurende de ambtsperiode maar ook daarna. De juiste politieke ambtsdragers is ook afhankelijk van het hebben van de competenties om het ambt te vervullen. Het is een lastige kwestie omdat het ook inhaakt op de soevereiniteit van politieke partijen. De vraag die bij bovenstaande kwesties moet worden gesteld is of dit rechtspositioneel af te dwingen is.
- Wij zullen meer nadruk leggen op de bekendheid van de rechtspositie en de bewustzijn hiervan onder politieke ambtsdragers vergroten. Dit doen wij door regelmatige updates via nieuwsberichten op de VNG website en het werkgeversforum te plaatsen. Via het klantcontactcentrum van de VNG komen regelmatig rechtspositionele vragen binnen. Dit zijn signalen van onze leden wat betreft de informatiebehoefte over deze doelgroep. Waar nodig zullen wij de FAQ's, modelverordeningen en de webpagina's als informatiebron voor de verschillende politieke ambtsdragers updaten.
- Het Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers is per april 2022 van start gegaan. Zij brengen onafhankelijk advies uit over arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers zowel op centraal als op decentraal niveau. Wij zullen op rechtspositioneel gebied (via het ORDPA) een actieve inbreng leveren aan dit adviescollege om de kwaliteit van het ambt op die manier ook te waarborgen. We zijn voornemens het adviescollege RPA uit te nodig tijdens onze jaarlijkse heidag op 22 juni 2023. Aandachtspunten benoemd in deze beleidsagenda zullen wij dan ook delen.
- Door de huidige maatschappelijke uitdagingen zien we een taakverzwaring van het ambt. De relatie tussen de hoogte van de vergoedingen/bezoldiging voor ambtsdragers en de taakverzwaring/complexiteit van de functie blijft een punt van aandacht. De vraag is of het systeem van bezoldiging en de samenhang met de grootte van de gemeenteklasse nog wel van deze tijd is. Het adviescollege RPA heeft de beloningssystematiek in haar advies¹⁴ van 24 juni 2022 ook ter discussie gesteld. Wanneer er een adviesaanvraag van het ministerie van BZK richting het adviescollege RPA gaat, zullen wij een actieve inbreng leveren via het ORDPA. Naast de zorg dat beloning niet het enige relevante criterium is, dient ook aandacht te worden besteed aan opleiding, training en coaching. Tevens dienen (kandidaat-)wethouders beter te worden voorbereid op het politieke ambt. Hierover dienen gesprekken plaats te vinden met de Wethoudersvereniging.¹⁵
- Het principe is dat de (financiële) rechtspositie en arbeidsvoorwaardelijke omstandigheden bijdraagt aan een gelijke toegang van politiek-bestuurlijke functies voor iedere kiesgerechtigde. Er is evenwichtige afspiegeling van de samenleving in vertegenwoordigende lichamen en bestuurlijke functies. Een balans moet worden gevonden tussen te hoog of een te laag voorzieningenniveau. Het mag niet kandidaten met ongewenste financiële bijbedoelingen aantrekken maar tegelijkertijd moet men waken voor een te grote inkomensval.

¹³ Deze zijn terug te vinden via www.politiekeambtsdragers.nl.

¹⁴ <https://adviescollege-rpa.nl/wp-content/uploads/2022/06/ARPA-24-juni-2022-advies-over-vergoedingen-van-statenleden-en-leden-van-algemene-besturen-waterschappen.pdf>.

¹⁵ Deze wens vloeit voort uit de vergadering van de adviescommissie op 13-4-2023 en is toegevoegd na formele vaststelling van het beleidsagenda in de vergadering van het CvA op 12-4-2023.

Een te grote inkomensval voor jonge politieke ambtsdragers (bijvoorbeeld bij het starten van gezin) kan ertoe leiden het ambt voortijdig te willen verlaten. We moeten er daarom voor waken dat bepaalde groepen hiermee wordt uitgesloten zich kandidaat te willen stellen.

- Het ministerie van BZK geeft in haar hoofdlijnenbrief als gevolg van het coalitieakkoord aan dat er een bezinning komt op de positie van het lokale bestuur en de positie van de burgemeester daarbinnen. Dit om het ambt toekomstbestendiger te maken. De plannen hieromtrent zullen medio 2022 bekend worden gemaakt.¹⁶ We volgen deze ontwikkelingen actief en zullen ook hier tijdig schakelen met het ministerie in relevante overleggen om de belangen van politieke ambtsdragers te behartigen.

¹⁶ Er is door ministerie van BZK om uitstel gevraagd: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-4cf47897d804dfb201e8b620ff67b32f37c62e83/pdf>.



THEMA SOCIALE ZEKERHEID EN PENSIOEN

ACHTERGROND

Het is in het verleden een bewuste keuze geweest om vrijwel alle overheidswerknemers binnen het publieke domein onder te brengen bij één pensioenfonds (het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds ABP) vanuit het oogpunt van harmonisatie, bevorderen van arbeidsmobiliteit en het realiseren van schaalvoordelen. Op deze regel is één uitzondering; de pensioenregeling van de politieke ambtsdragers. Een groot deel van de politieke ambtsdragers vallen niet onder het begrip werknemer, waardoor deze niet onder de verplichtstelling van het ABP vallen. Appa-pensioengerechtigden vallen daardoor niet onder de bepalingen van de Pensioenwet en de Wet toekomst pensioenen (WTP).

Sinds 2010 is er een groot aantal wijzigingen in de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) aangebracht. Uit de wijzigingen is een trend te herkennen dat de Appa-ontslaguitkering en het Appa pensioen steeds meer in lijn worden gebracht met de principes en leerstukken van het reguliere sociale zekerheidsrecht en ABP pensioen voor overheidswerknemers. Intussen is het ministerie van BZK al geruime tijd bezig met een wetgevingstraject om de situatie voor sociale zekerheid bij arbeidsongeschiktheid, de zogenaamde invaliditeitsuitkering in de Appa meer in lijn te brengen met de WIA(-systematiek) en pensioen, zoals partnerpensioen en wezenpensioen in lijn te brengen met het ABP Pensioenreglement

Een andere grote ontwikkeling is dat het Pensioenakkoord in de “polder” een nieuw momentum vormt voor de Appa-fondsvorming. Eerdere pogingen voor fondsvorming gingen niet door vanwege de onderdekking van het ABP. Nu het pensioenakkoord de basis is voor een nieuw pensioenstelsel wordt Appa-fondsvorming opnieuw verkend. De fondsvorming betekent dat gemeenten niet langer pensioenuitvoerder zijn van het pensioen, maar de pensioenaanspraken alsmede de pensioenuitvoering overgedragen wordt aan het ABP. De wijze waarop fondsvorming zal gebeuren, zoals welke populatie en de financiële randvoorwaarden voor een collectieve waardeoverdracht vormen belangrijke discussiepunten met het ministerie van BZK.

WAT IS ER BEREIKT DE AFGELOPEN 4 JAAR?

De VNG heeft zich samen met het ministerie van BZK en andere koepels uit het decentraal bestuur ingezet om de bijzondere (rechts)positie van het politieke ambt onder de aandacht te brengen. Hierbij is getracht duidelijk te maken wat de verschillen zijn in de sociale zekerheid en pensioen tussen de overheidswerknemers en politieke ambtsdragers en wat hiervan de ontstaansgeschiedenis is. Tegelijkertijd heeft de VNG geconstateerd dat het politieke klimaat ten aanzien van voorzieningen van politieke ambtsdragers weerbarstig en soms politiek gestuurd is.

Er heerst een tendens om de sociale zekerheids- en pensioenvoorzieningen in de Appa gelijk te schakelen met de reguliere sociale zekerheids- en pensioenvoorzieningen van overheidswerknemers. Dit is de afgelopen 4 jaren ook stapsgewijs uitgevoerd. De VNG vindt het van belang dat bij aanpassingen aan de Appa er voldoende rekening moet worden gehouden met het karakter van de rechtspositie van politieke ambtsdragers. Zoals de beperkte duur van het ambt (verkiezingen na 4 jaar), de mogelijkheid om direct ontslagen te worden en de afwezigheid van ontslagbescherming voor politieke ambtsdragers.

De uitgangspunten in de integrale visie ‘Bijzondere ambten, een toegesneden rechtspositie’ van het ministerie van BZK dienen nog steeds als basis voor nieuwe wetsvoorstellen over de Appa op het gebied van sociale zekerheid en pensioen.

WAAR STAAN WE NU?

Op dit moment is de Appa moeilijk te lezen en wat betreft terminologie een verouderde wet. Hoewel de principes en uitgangspunten in de Appa voorheen waren toegesneden op de bijzondere positie van politieke ambtsdragers, zijn we de laatste jaren door kleine aanpassingen in de Appa steeds verder toegegroeid naar de grondslagen en maatstaven van de WW en het ABP Pensioenreglement.

De Wet aanpassing Appa 2021 is hier een voorbeeld van. Voor het ouderdomspensioen is de harmonisering inmiddels voltooid, het partnerpensioen, ANW-compensatieregeling en wezenpensioen volgen met de aangekondigde wet.

De arbeidsongeschiktheidsregeling in de Appa is nog steeds verouderd en is volgens de wetgever aan modernisering toe. Daarnaast krijgt het nieuwe pensioenstelsel steeds meer vorm. In de WTP is voorgesteld dat de pensioenopbouw onder het nieuwe stelsel maar ook de reeds opgebouwde pensioenaanspraken in het huidige pensioenstelsel zoveel mogelijk bij elkaar worden gehouden in één nieuwe pensioenregeling. Het is de intentie om de Appa-gerechtigden onder de werkingssfeer van de WPT te brengen en de pensioenvoorziening voor politieke ambtsdragers uiterlijk 1 januari 2026 onder te brengen bij een pensioenfonds in het nieuwe pensioenstelsel.

WAT WILLEN WE DE KOMENDE BELEIDSPERIODE GAAN BEREIKEN, WAAR GAAN WE AAN WERKEN?

De volgende zaken zullen de komende jaren aandacht krijgen:

- Het ministerie van BZK adviseren over voorgenomen wijzigingen over harmonisering van de sociale zekerheid en pensioen en de mogelijke inpassing van centrale begrippen uit de ABP Pensioenregeling en reguliere sociale zekerheidswetgeving, zoals arbeidsongeschiktheid (WIA) en werkloosheid (WW). De Appa moet een sociaal vangnet zijn dat toegesneden is op de politieke ambtsdragers met een Appa-ambt. Wij willen de komende beleidsperiode wederom de bijzondere rechtspositie van politieke ambtsdragers in relatie tot de sociale zekerheid en pensioen onder de aandacht brengen bij het ministerie van BZK, waarbij rechtspositie van ambtenaren en bestuurders niet volledig wordt gelijkgetrokken. Ook willen we aan het ministerie van BZK een bijdrage leveren aan de verdere planvorming om Appa-fondsvorming te verkennen, maar scherp te zijn op de financiële randvoorwaarden voor gemeenten. Het is een bestuurlijke wens om fondsvorming mogelijk te maken. Gemeenten vinden de juridische verplichtingen als pensioenuitvoerder niet vinden passen bij hun huidige taak en expertise, zoals het aanhouden van “wethouderspensiolen” op de gemeentebegroting en de voortdurende “bijstortingen” van de Appa voorzieningen als gevolg van de rentebijstellingen. De komende beleidsperiode zal voornamelijk in het teken staan van de betekenis en uitvoering voor gemeenten indien de bestuurlijke wens om de Appapopulatie bij een pensioenfonds onder te brengen tot uitdrukking komt.
- Het sollicitatiebesluit voor gewezen (bestuurlijke) politieke ambtsdragers is aan modernisering toe, omdat blijkt dat de re-integratie van gewezen (bestuurlijke) politieke ambtsdragers na hun loopbaan lastig is. Bestuurders met een Appa-ambt vinden buiten de politiek in afnemende mate een nieuw dienstverband. Een aanpassing van het sollicitatiebesluit is gewenst, want politieke ambtsdragers die zich tijdens het ambt oriënteren op de arbeidsmarkt, hebben een grotere kans op een nieuwe baan. Het recht op re-integratievoorzieningen is nu gekoppeld aan de sollicitatieplicht, maar het is de wens dit recht op re-integratievoorzieningen gelijk na het aftreden in te laten gaan. Politieke ambtsdragers die geen behoefte hebben aan een recuperatieperiode van drie maanden mogen dan gelijk na het aftreden met de re-integratie te starten. Dit vergroot de kans op een snelle re-integratie. Deze aanpassing sluit mooi aan bij de nieuwe faciliteiten in de nieuwe Rechtspositie decentrale politieke ambtsdragers voor re-integratie van bestuurlijke ambtsdragers op de arbeidsmarkt. De aanpassing van het sollicitatiebesluit i.v.m. re-integratie voorzieningen is momenteel nog in ambtelijke voorbereiding bij het ministerie van BZK.¹⁷ De adviescommissie zal via het ORDPA deze ontwikkeling volgen en waar nodig adviseren zodat de positie en flexibiliteit van de politieke ambtsdragers op de (toekomstige) arbeidsmarkt versterkt. Alsmede zal de adviescommissie aandringen op vernieuwing van de huidige handreiking¹⁸ van het ministerie van BZK.
- Het VNG-bureau informeert politieke ambtsdragers over sociale zekerheid en pensioen en deelt kennis met de leden over de uitvoering van de Appa en aanverwante besluiten. In samenwerking met ketenpartners ontwikkelt het handvatten (handreikingen etc.). In de markt is weinig kennis voorhanden over de Appa. De regelgeving in de Appa is specifiek. Het VNG-bureau wil zich blijvend inzetten voor betere voorlichting voor deze doelgroep.

¹⁷ Zie memorie van toelichting wetsvoorstel aanpassing Appa: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/kst-35548-3.pdf>

¹⁸ <https://www.burgemeesters.nl/assets/documents/2016-Brochure-Sollicitatieplicht-en-outplacement.pdf>



THEMA WEERBAAR BESTUUR, EEN VEILIGE EN INTEGERE WERKOMGEVING

ACHTERGROND

Politieke ambtsdragers hebben een voorbeeldfunctie ten aanzien van burgers en ondersteunende ambtelijk apparaat. Gedurende de ambtsvervulling is integer onbesproken gedrag van essentieel belang. Dit stelt hoge eisen aan de integriteit van politieke ambtsdragers. Voordat zij het ambt mogen uitoefenen leggen zij een eed af waarin zij verklaren of beloven dat ze rechtstreeks nog middellijk enig geschenk of enige belofte hebben aangenomen of zullen aannemen. Persoonlijke financiële overwegingen mogen geen invloed uitoefenen op belangafwegingen van de politieke ambtsdrager.

Een passende rechtspositie en toereikende arbeidsvoorwaarden dienen te voorkomen dat de politieke ambtsdrager zich laat verleiden tot norm overschrijdend handelen en zou eerder een integere functievervulling moeten ondersteunen.

WAT IS ER BEREIKT DE AFGELOPEN 4 JAAR?

Het Netwerk Weerbaar Bestuur is in april 2018 opgericht als opvolger van het Veilige Publieke Taakprogramma (VPT). Het Netwerk ziet op politieke ambtsdragers en ambtenaren, waarbij het zwaartepunt vooral op politieke ambtsdragers ligt. Thema's die aan de orde komen zijn integriteit en agressie en geweld waarbij veel aandacht is voor ondermijning van het openbaar bestuur en onderling met de netwerkpartners- waaronder de VNG- informatie wordt gewisseld of gebruik wordt gemaakt van elkaars netwerk. Om ambtsdragers die bedreigd worden met raad en daad bij te staan is er het Ondersteuningsteam Weerbaar Bestuur opgericht. Het Ondersteuningsteam biedt een breed en snel in te schakelen netwerk van vakgenoten, experts en ervaringsdeskundigen.

Inmiddels er ook een rechtspositionele borging gekomen in het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers op het gebied van geldelijke voorzieningen om beveiligingsmaatregelen te bekostigen in en rond het huis van een burgemeester of wethouder.

De afgelopen jaren heeft de VNG, samen met de andere koepels van decentrale overheden en het ministerie van BZK nauw samengewerkt op het gebied van integriteit. Zo zijn er verschillende standaarden en modellen tot stand gekomen waaronder handreikingen en gedragscodes volksvertegenwoordigers en (dagelijks) bestuurders. Sinds 2017 is de VNG medeorganisator van de Dag en Nacht van de Integriteit en heeft daarmee een voorlichtende rol. De Nacht wordt hoofdzakelijk georganiseerd voor bestuurders in het licht van hun lokale verantwoordelijkheid als 'hoeder van de integriteit' en heeft tot doel hen een handelingsperspectief te bieden.

WAAR STAAN WE NU?

De VNG speelt een grote rol op het gebied van kennisdeling en het vergroten van het integriteitsbewustzijn. Daarom neemt de VNG het initiatief om over integriteit te praten en daarmee maken we het bespreekbaar (open cultuur). Bijvoorbeeld door goede voorlichting aan burgemeesters met het oog op de benoeming van nieuwe wethouders na de gemeenteraadsverkiezingen maar ook een spoedige inwerkingtreding van de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur¹⁹ waarbij de VNG eerder geconsulteerd is.

De wijzigingen in de Gemeentewet leiden er bijvoorbeeld toe dat politieke ambtsdragers hun nevenfuncties terstond en elektronisch openbaar moeten maken en nieuwe wethouders moeten een Verklaring Omtrent Gedrag overleggen.

¹⁹ <https://vng.nl/artikelen/wet-bevorderen-integriteit-en-functioneren-decentraal-bestuur>

We zien door de veranderende behoefte van de maatschappij en de grote opgaven bij gemeenten dat de druk op het politieke ambt toeneemt. Het vraagt meer flexibiliteit en wendbaarheid van de politieke ambtsdrager. Ook de wijze waarop iemand kiest voor het ambt is aan verandering onderhevig. Door de toenemende werkdruk zien we vaker een wisseling van de wacht bij wethouders. Weerbaar bestuur gaat namelijk niet alleen over je standpunt kunnen innemen bij grote maatschappelijke opgaven. Het gaat ook over het ambt aanvaarden met een gedegen voorbereiding waardoor je weet wat je te wachten staat. De vraag is of een kandidaat bestuurder werkelijk zicht heeft op wat het ambt inhoudt en daartoe voldoende wordt geïnformeerd en voorbereid. Dit heeft invloed op het college en de slagkracht ervan maar ook het ambtelijk apparaat in de ondersteuning van de bestuurders. Een verdieping vinden in strategische thema's is dan lastiger. Ook zien we dat de behoefte om zich te kunnen oriënteren op de arbeidsmarkt steeds groter wordt. Er is namelijk ook nog een leven na het politieke ambt. De adviescommissie wil de politieke ambtsdrager meer de regie in persoonlijke ontwikkeling en scholing geven tijdens de ambtsperiode zodat de ambtsdrager zich na het ambt met voldoende toerusting terug op de arbeidsmarkt kan.

Daarnaast zien we dat de invloed van de uitingen van burgers in de online wereld van invloed is op de manier waarop een politieke ambtsdrager en het ambtelijke apparaat in de gemeente acteert. Enerzijds zijn er al best wat tools in zetten bij fysieke dreigingen. Denk aan beveiligingsmaatregelen en woningscans, anderzijds is de gereedschapskist nog onvoldoende toegerust bij dreigingen in de online wereld.

WAT WILLEN WE DE KOMENDE BELEIDSPERIODE GAAN BEREIKEN, WAAR GAAN WE AAN WERKEN?

De volgende zaken zullen de komende jaren aandacht krijgen:

- Onderzoeken hoe de kandidaat-wethouder voldoende begeleiding/training/scholing kan krijgen zowel vooraf als tijdens het ambt en de doorwerking naar een eventuele wettelijke (financiële) verankering in het Rechtsbesluit DPA. De wethouder dient de mogelijkheid te hebben om verbinding te houden met het vakgebied waar hij voor is opgeleid. We maken dit aanhangig bij het ORDPA en ander gremia.
- Onderzoeken hoe de dreigingen in de online wereld jegens politieke ambtsdragers kunnen worden beperkt en welke aanvullende maatregelen er genomen kunnen worden. Het gaat om bewustzijn creëren, handelingsperspectief te bieden. Dit geldt zowel voor de politieke ambtsdrager als het ondersteunend ambtelijk apparaat. We onderzoeken de benodigde wijzigingen in wet- en regelgeving. We maken dit tezamen met de koepels (IPO/UvW), beroepsverenigingen en intern netwerk van de VNG aanhangig bij het ORDPA en Netwerk Weerbaar Bestuur.
- De komende jaren zal het VNG-bureau in samenwerking met externe partijen de Dag en Nacht van de integriteit blijven organiseren en informatiemateriaal up to date houden en verspreiden via toolkit integriteit en de website van de VNG. In het kader van kennisdelen is het mogelijk dat er workshops worden georganiseerd tijdens formele VNG-bijeenkomsten als de BALV en het VNG jaarcongres.
- In 2023 komt in samenwerking met de decentrale overheden en het ministerie van BZK een nieuw handboek over integriteit. Namens het VNG-bureau participeren we in de klankbordgroep hierover. Indien het handboek gereed is, zullen we de nodige aandacht genereren via de kanalen van de VNG.
- In het licht van ondermijning van het openbaar bestuur en de risico's die er zijn ten aanzien van infiltratie wordt de komende jaren de nadruk gelegd op screening van bestuurders en wordt gestreefd naar eenduidigheid daarin. We gebruiken hiervoor diverse gremia zoals het Netwerk Weer Bestuur.



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. In 2022 waren dit 274 vragen over de rechtspositie van 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. Zo worden bij rechtspositionele veranderingen lijsten geplaatst waarin antwoord wordt gegeven op veel gestelde vragen.

LOBBY

De VNG vindt kwaliteit van het lokaal bestuur belangrijk. Daar hoort een goede rechtspositieregeling voor decentrale ambtsdragers bij. De VNG benut de relevante bijeenkomsten en overleggen in de Tweede Kamer om haar inhoudelijke standpunten naar voren te brengen. Belangrijk daarbij is dat toekomstige wijzigingen in de rechtspositie zullen moeten worden getoetst aan de integrale visie.

VNG CONNECT

De academie van VNG Connect organiseert met regelmaat cursussen, workshops en e-learnings voor wethouders en raadsleden over het functioneren van het openbaar bestuur. De academie staat er voor open om nieuwe cursussen of trainingen toe te voegen aan haar aanbod. Ideeën daarover dragen wij intern aan via VNG Connect.

NETWERK WEERBAAR BESTUUR

Het Netwerk Weerbaar Bestuur is een netwerkstructuur die door het ministerie van BZK wordt ondersteund. Binnen het Netwerk zijn veel partners verenigd. Samen spannen zij zich in voor een weerbaar bestuur, waarin politieke ambtsdragers hun ambt veilig én integer kunnen blijven uitoefenen. Het netwerk kent een eigen website waarop alle producten en diensten zijn weergegeven van de aangesloten netwerkorganisaties, zoals van het Steunpunt Integriteit Politieke Ambtsdragers en de beroepsverenigingen van politieke ambtsdragers. In het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers is net als voorheen een grondslag opgenomen om een veilige werkplek te waarborgen voor politieke ambtsdragers. Gemeenten kunnen via deze grondslag veiligheidsmaatregelen aan de werkplek of woning treffen.

COLLECTIEVE ZORGVERZEKERING

De VNG heeft met enkele zorgverzekeraars²⁰ een collectief contract afgesloten dat voorziet in een collectieve premiekorting op de ziektekostenverzekering voor alle gemeenteambtenaren, (oud-) burgemeesters, (oud-)wethouders en raadsleden.

²⁰ <https://vng.nl/artikelen/verzekeringsproducten>



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 modelregeling Rechtspositie college en modelverordening rechtspositie Raads- en commissieleden²¹. We brengen ook specifieke informatiebladen uit over de rechtspositie van politieke ambtsdragers. Een praktisch hulpmiddel vormt de ook handreiking Integriteit voor Politieke Ambtsdragers. De verwachting is dat een nieuwe versie hiervan in het voorjaar van 2023 gereed is.

VNG TOOLKIT INTEGRITEIT

Om informatie en nieuws rondom (bestuurlijk) integriteit inzichtelijker te maken is de VNG toolkit integriteit ontwikkeld. Het instrument heeft tot doel om politieke ambtsdragers bewust te maken van integer gedrag binnen de ambtelijke en politieke omgeving. Het is daarmee ook ondersteunend bij het vormgeven van integriteitsbeleid voor bestuur en raad. De toolkit wordt continu actueel gehouden door de VNG met praktijkvoorbeelden, nieuws en veel gestelde vragen. De toolkit maakt ook onderdeel uit van de website Netwerk Weerbaar Bestuur.

²¹ <https://vng.nl/brieven/modelregelingen-rechtspositie-college-en-raad>