

# Beloning bezien

Conceptadvies over de periodieke  
herijking van de financiële rechtspositie  
van politieke ambtsdragers

Adviescollege rechtspositie  
politieke ambtsdragers



# Conceptadvies over de periodieke herijking van de financiële rechtspositie van politieke ambtsdragers

Auteur  
Mr. J.P. de Jong

# Inhoudsopgave

Samenvatting .....	4
1. Het vraagstuk.....	6
2. De werkwijze.....	8
3. Lessen uit het verleden .....	9
4. Lessen uit het buitenland .....	12
5. Inhoudelijk fundament voor een herijkingskader .....	13
6. Herijkingsgronden uitgewerkt .....	16
7. Vormgeving herijkingsproces.....	24
Bijlage 1 .....	27
Bijlage 2 .....	34
Bijlage 3 .....	42
Bijlage 4 .....	44
Bijlage 5 .....	48
Bijlage 6 .....	51
Bijlage 7 .....	55
Bijlage 8 .....	65
Bijlage 9 .....	67



Advies

## Samenvatting

Om te beoordelen of de rechtspositie en de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers passend zijn, wordt noodzakelijkerwijs de huidige stand van zaken als uitgangspunt genomen. Maar die actuele situatie is grotendeels ad hoc tot stand gekomen en kan vaak alleen historisch verklaard worden.

Het college bepleit daarom om veranderingen in de rechtspositie elke drie tot vier jaar systematisch te bezien. Voor deze 'herijking' is een afwegingskader nodig: een set van vooraf vastgestelde criteria en indicatoren, voorzien van praktische suggesties over hoe die zichtbaar en meetbaar te maken zijn. Het college wil door middel van dit afwegingskader de politieke ambtsdragers en hun organisaties ook ruimte bieden voor een eigen inbreng.

Het afwegingskader dat het college schetst, borduurt inhoudelijk voort op de integrale visie op de rechtspositie van politieke ambtsdragers die het kabinet in 2015 heeft vastgesteld en besproken met de Tweede Kamer. De Tweede Kamer onderschreef deze visie, die als een van de uitgangspunten hanteert: een 'zoveel mogelijk geobjectiveerde besluitvorming'. Het kabinet bepleitte destijds ook dat de rechtspositie regelmatig zou worden geijkt aan de bestuurlijke context.

Het college geeft hier op de volgende manier uitwerking aan:

- a) Het college adviseert een periodieke herijking van de financiële arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers, over de volle breedte van zowel de actieve beloningen en vergoedingen, als de voorzieningen na ontslag. Daardoor is een mogelijke bijstelling niet langer het resultaat van ad hoc initiatieven, maar van een goed voorbereid oordeel over de passendheid van de beloningen, met aandacht voor de onderlinge beloningsverhoudingen.
- b) Het college adviseert dit proces zo vorm te geven dat de beoogde periodieke beoordeling in samenspraak kan worden uitgevoerd met de bekende koepels en (belangen-)organisaties voor politieke ambtsdragers,<sup>1</sup> waarbij het coördinerende ministerie van BZK wordt betrokken. Voor de inhoud van het uiteindelijke advies neemt het college de verantwoordelijkheid. Vanzelfsprekend is de besluitvorming aan de wetgever.
- c) Het college stelt een proces in vier stappen voor, waarbij het verzamelen en verwerken van de input steeds plaatsvindt onder regie van het college en waarbij elke stap met een separaat document wordt afgerond.

---

<sup>1</sup> Dat zijn onder andere de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en de verschillende beroepsverenigingen of vertegenwoordigers van decentrale politieke ambtsdragers (een lijst met stakeholders staat in bijlage 9).

Deze vier stappen zijn:

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.
2. Het college stelt een definitieve startnotitie vast met voorlopige hoofdlijnen van een advies, ter bespreking met stakeholders voor aanvullingen uit de praktijk en andere bemerkingen.
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 met de kabinetsreactie naar de Tweede en Eerste Kamer gaat.

## 1. Het vraagstuk

Het Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers (hierna 'het college'), heeft als taak het kabinet te adviseren over het beloningsniveau, de onderlinge beloningsverhoudingen en overige geldelijke aanspraken van politieke ambtsdragers, zoals ministers, Kamerleden, raadsleden en burgemeesters.<sup>2</sup> Het college richt zich alleen op structurele wijzigingen in de (financiële) rechtspositie<sup>3</sup> van politieke ambtsdragers. Het brengt geen advies uit over rechtspositionele aangelegenheden in individuele gevallen.

Het college geeft zodoende advies over aspecten van de financiële rechtspositie van politieke ambtsdragers, zoals:

- de hoogte van de primaire vergoeding ('bezoldiging') die politieke ambtsdragers ontvangen;
- de samenstelling en hoogte van de secundaire arbeidsvoorwaarden tijdens de ambtsvervulling, zoals onkostenvergoedingen;
- de indexering van de primaire en de secundaire arbeidsvoorwaarden;
- de post-actieve voorzieningen, zoals de uitkering na ontslag ('wachtgeld') en het pensioen.

De besluitvorming over de rechtspositie van politieke ambtsdragers is complex; dat geldt voor alle ambtsdragers en specifiek voor de landelijke. Dit komt voor een deel doordat kabinet en parlement terughoudend zijn om te besluiten over de eigen rechtspositie in het algemeen en over de eigen beloning in het bijzonder.

Door deze politieke gevoeligheid vinden veranderingen in de rechtspositie veelal incidenteel en ad hoc plaats. Het is mede daarom dat een permanent college is ingesteld om onafhankelijk en op afstand van de politiek wijzigingen in de financiële rechtspositie van politieke ambtsdragers aan de orde te stellen. Dat is de kerntaak van het college.

Doel van het college is om daartoe een systematische periodieke herijking van de financiële rechtspositie van politieke ambtsdragers tot stand te brengen. Dit biedt de mogelijkheid om periodiek de huidige – vooral historisch verklaarbare – beloningen in hun

---

<sup>2</sup> Wet van 17 november 2021, houdende instelling van een adviescollege op het terrein van de rechtspositie van politieke ambtsdragers (Wet adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers, Stb.2021, 576). Het adviescollege heeft tot taak de regering te adviseren over het beloningsniveau, de onderlinge beloningsverhoudingen en overige geldelijke aanspraken van: – de leden van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal; – de ministers en staatssecretarissen; – de leden van de Raad van State; – de leden van de Algemene Rekenkamer; – de Nationale ombudsman en de substituut-ombudsmannen; – de leden van provinciale staten; – de commissarissen van de Koning en gedeputeerden; – de leden van gemeenteraden; – de burgemeesters en wethouders; – de leden van het algemeen bestuur van waterschappen; – de voorzitters en leden van het dagelijks bestuur van waterschappen; – de leden van de eilandsraden; – de gezaghebbers en de eilandgedeputeerden. Zie voor meer achtergrond over de taak en rol van het adviescollege bijlage 2, onderdeel 1 bij dit advies.

<sup>3</sup> Onder (financiële) rechtspositie wordt verstaan het geheel van rechten en verplichtingen dat betrekking heeft op de financiële aanspraken en regelingen voor politieke ambtsdragers. In het navolgende zal deze term, naast de vaak als synoniem beschouwde term 'de arbeidsvoorwaarden', het vaakst worden gebruikt.



onderlinge samenhang te beoordelen en te analyseren. Het college bepleit dat te doen in samenspraak met de belangenorganisaties voor politieke ambtsdragers, aan de hand van duidelijke uitgangspunten en criteria.

In dit conceptadvies wordt geschetst hoe dit beoordelingsproces eruit zou kunnen zien. Het wordt ter consultatie aan representatieve vertegenwoordigers van de betrokken politieke ambtsdragers voorgelegd. Tevens wil het college toetsen of het afwegingskader aansluit bij de opvattingen van inwoners over het bepalen van beloningen voor politici.

## 2. De werkwijze

Het college heeft na zijn installatie uitgebreid stilgestaan bij de werkzaamheden die begin van deze eeuw door de toenmalige commissie Dijkstal zijn verricht.<sup>4</sup> Het meest geruchtmakende advies van deze commissie betrof een grondig onderbouwd pleidooi voor een substantiële verhoging (30-50%) van de ministersalarissen, maar daarvan is in het politieke debat destijds niets terechtgekomen. Daarnaast bepleitte de commissie Dijkstal een nieuwe beloningsstructuur. Het college heeft het voorstel van de commissie Dijkstal geanalyseerd en zo veel als mogelijk geactualiseerd (zie bijlage 1).

Het college heeft ook stilgestaan bij ideeën over functiewaardering. Een vorm van functiewaardering kan misschien helpen om de onderlinge taakzwaarte van politieke ambtsdragers in kaart te brengen en beloningsverhoudingen daaraan te relateren. Het college komt daar in hoofdstuk 3 op terug.

Tot slot heeft het college in 2023 de Universiteit Leiden opdracht gegeven om een onderzoek te doen naar de wijze waarop buitenlandse instellingen veranderingen in de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers vormgeven en aansturen. Het gaat om buitenlandse instellingen, vergelijkbaar met het Nederlandse adviescollege, in Australië, Finland, Nieuw-Zeeland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk. Het onderzoek is in januari 2024 uitgebracht. Een samenvatting en een indruk van wat uit het onderzoek geleerd kan worden, is opgenomen in bijlage 2.<sup>5</sup> In hoofdstuk 4 gaat het college daarop in.

Mede op basis van het Leidse vooronderzoek schetst het college in dit advies vervolgens in de hoofdstukken 5, 6 en 7 een aanpak voor een periodiek herijkingsproces van de financiële rechtspositie van politieke ambtsdragers.

Het college legt dit conceptadvies voor aan de betrokken belangenorganisaties van politieke ambtsdragers, voor consultatie en overleg. Het advies wordt via een panelonderzoek getoetst op opvattingen in de samenleving. De weerslag daarvan wordt verwerkt in de finale versie van dit advies en opgenomen in bijlage 3 (PM).

---

<sup>4</sup> In 2002 werd de (tijdelijke) *Adviescommissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur* ingesteld. Deze commissie, onder leiding van Hans Dijkstal, had als opdracht het kabinet te adviseren over uiteenlopende beloningsvraagstukken die spelen rond de beloning van topfunctionarissen in de publieke sector, waaronder begrepen politieke ambtsdragers en topambtenaren.

<sup>5</sup> Samenvatting van het rapport: *De weg naar eerlijke beloningen; de rol van onafhankelijke vergoedingsinstellingen in Australië, Finland, Nieuw-Zeeland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk*. Universiteit Leiden, Dr. Tim Mickler, januari 2024. In bijlage 2 is tevens wat meer duiding gegeven aan de taak en positie van het Nederlandse adviescollege.

### 3. Lessen uit het verleden

De besluitvorming over de hoogte, samenstelling en indexatie van beloningen van politieke ambtsdragers is tot dusver in Nederland betrekkelijk ad hoc geweest. De commissie Dijkstal constateerde al dat de beloningsverhoudingen tussen de verschillende categorieën politieke ambtsdragers zich vrij willekeurig hebben ontwikkeld.

Salarisaanpassingen vonden en vinden incidenteel plaats. Beloningen zijn soms gebaseerd op een objectief criterium (zoals bevolkingsgrootte bij gemeentelijke ambtsdragers), maar van een duidelijke beloningssystematiek was en is geen sprake. Veronderstelde achterstanden in de arbeidsvoorwaarden werden vaak na politieke druk uit het veld aangepakt, en dat leidde weer tot nieuwe ervaren achterstanden bij andere politieke ambtsdragers.

De commissie Dijkstal pleitte om die reden voor de oprichting van een permanent en onafhankelijk college dat de beloningen van politieke ambtsdragers beoordeelt en periodiek opnieuw in samenhang bekijkt. Met de oprichting van het huidige adviescollege is daartoe de stap gezet.

#### *Functiewaardering als instrument*

Het instrument van functiewaardering is door de commissie Dijkstal overwogen om te voorzien in een methode om de onderlinge beloningsverhoudingen objectief te beoordelen. Uiteindelijk is deze methode bewust achterwege gelaten. Het kabinet deelde destijds de opvatting van de commissie dat het instrument van functiewaardering voor politieke ambtsdragers maar 'in beperkte mate bruikbaar' zou zijn. De commissie Dijkstal toonde met een aantal voorbeelden aan dat in het verleden de uitkomsten van functiewaardering uiteindelijk na politieke besluitvorming niet, of slechts ten dele, waren overgenomen.<sup>6</sup>

Desondanks diende volgens het toenmalige kabinet (Balkenende II) voor de toekomst opnieuw bezien te worden *'op grond van welke objectieve criteria een inschatting gemaakt kan worden van de feitelijke functiezwaarte van de verschillende politieke functies. Het kabinet zal daarom de nieuw in te stellen permanente adviescommissie verzoeken zich te buigen over een nieuwe systematiek om politieke ambten ten opzichte van elkaar en ten opzichte van vergelijkbare functies elders in de samenleving te rangordenen. Gevraagd zal*

---

<sup>6</sup> Er zijn twee voorbeelden van een tamelijk afgezwakte vorm van functiewaardering bekend: Tweede Kamerleden (zie aanbevelingen van de commissie van Kemenade *Functiewaardering Leden van de Tweede Kamer*, uit april 1991) en gedeputeerden (TK 1991-1992 22 785). In het rapport deed de commissie Van Kemenade op grond van functiewaarderingsonderzoeken de aanbeveling om aan te sluiten bij de bezoldiging voor gedeputeerden. Dat was op dat moment schaal 16 van het bezoldigingsbesluit voor rijksambtenaren, het BBRA. Inmiddels is de bezoldiging van gedeputeerden verbonden aan schaal 17 BBRA. Het toenmalige Presidium van de Tweede kamer heeft echter in navolging van de commissie Emolumenten voorgesteld vast te houden aan een koppeling aan schaal 16 BBRA.

*daarbij worden om ook een oordeel te geven over in het verleden uitgevoerde functiewaarderings-onderzoeken en onderzoeken naar de werkbelasting<sup>7</sup>.*

Het college heeft zich over deze vraag gebogen door na te gaan in hoeverre vormen van functiewaardering naar de huidige inzichten wellicht toch zouden kunnen bijdragen aan stabiele en goed uitlegbare beloningsverhoudingen.

### *Meningen van experts*

Het college heeft in 2023 in een aantal bijeenkomsten gesproken met gezaghebbende consultants op het gebied van functiewaardering en beloningen. De kernvraag van die bijeenkomsten was: is een herkenbare en passende ordening door functiewaardering van politieke ambten mogelijk?

Functiewaardering zou kunnen leiden tot transparantere beloningen en (vooral) een beter inzicht in de onderlinge beloningsverhoudingen. De experts achtten dat weliswaar in technische zin denkbaar, maar de bijzondere kenmerken van politieke ambten (zie hierna) maken het toepassen van de gebruikelijke methoden voor functiewaardering erg lastig. Politieke ambten zijn niet zonder meer vergelijkbaar met functies die elders in private en publieke arbeidsorganisaties voorkomen.

### *Nadelen functiewaardering politieke ambten*

De commissie Dijkstal trok in haar advies destijds al de conclusie dat toepassing van functiewaardering op politieke ambten snel op een aantal bezwaren stuitte: 'omdat de waarde van functiewaardering voor politieke ambtsdragers in het verleden beperkt is gebleken (...), is geen gebruik gemaakt van functiewaardering'. Het college constateert opnieuw een aantal bijzondere kenmerken van het politieke ambt, die zich lastig verhouden tot het toepassen van functiewaardering als instrument om de relatieve taakzwaarte te waarderen:

- De inhoud van het politieke ambt wordt niet alleen bepaald door de (summiere) beschrijving daarvan in wet- en regelgeving; in een democratie vullen ambtsdragers hun ambt binnen de grenzen van de wet naar eigen overtuiging nader in. In een democratie past daarmee niet de aanname dat een politieke ambtsdrager, in het bijzonder een volksvertegenwoordiger, uitsluitend vooraf omschreven activiteiten zou mogen uitvoeren en alleen daarvoor een beloning ontvangt. De klassieke werkgever-werknemer relatie ontbreekt hier geheel.
- De politieke ambtsdrager oefent weliswaar een functie uit, maar het ambt omvat veel meer, zoals het deel uitmaken van een fractie, van een coalitie en van een politieke partij. Binnen de grenzen van de wet bepaalt de ambtsdrager uiteindelijk zelf hoe de werkzaamheden worden gecombineerd en ingericht. De bestuurder legt daarover

---

<sup>7</sup> Kabinetsstandpunt naar aanleiding van het advies van de commissie Dijkstal, Kabinetsstandpunt 'Advies beloningsverhoudingen politieke ambtsdragers', 23 november 2005.

verantwoording af aan de volksvertegenwoordiging, en de volksvertegenwoordiger (uiteindelijk en uitsluitend) aan de kiezer.

- De uitkomsten van functiewaardering, op zichzelf al geen exacte wetenschap, zouden voorwerp blijven van politieke besluitvorming. Allerlei factoren spelen een rol in de besluitvorming over de rangorde en de bezoldiging. Dit doet op voorhand al afbreuk aan de veronderstelling dat er met succes een objectieve en stabiele methode gevonden kan worden om politieke ambten ten opzichte van elkaar en ten opzichte van vergelijkbare functies in de samenleving te ordenen.
- Voorgaande drie punten maken op voorhand de kans niet groot dat politieke ambtsdragers de uitkomsten van een functiewaardering zullen herkennen en accepteren.

Het voorgaande sluit evenwel niet uit dat significante veranderingen in de taakzwaarte of in interbestuurlijke verhoudingen wel degelijk een zinvol herijkingscriterium kunnen opleveren; bijvoorbeeld na verdere regionalisering en decentralisaties. Dat past goed in het hierna bepleite afwegingskader, waarmee periodiek inzicht kan worden gegeven in de mogelijke gevolgen voor de (financiële) rechtspositie van wijzigingen in de taak, de taakzwaarte of de (staatsrechtelijke) positie van bestuursorganen en hun ambtsdragers. Dit is -anders dan functiewaardering- een meer op het politieke ambt zelf toegesneden methode om zo veel mogelijk geobjectiveerde veranderingen in de arbeidsvoorwaarden op een zorgvuldige manier vast te stellen.

### *Slotsom*

Het college komt tot de slotsom dat het toepassen van functiewaardering in de praktijk geen wezenlijke toegevoegde waarde zal bieden bij het waarderen en ordenen van de politieke ambten naar onderlinge zwaarte, noch bij het beoordelen van de onderlinge beloningsverhoudingen. Dit gegeven sluit echter niet uit dat significante veranderingen in de taakzwaarte een zinvol herijkingscriterium kunnen opleveren, bijvoorbeeld na verdere regionalisering en decentralisaties.

## 4. Lessen uit het buitenland

In 2015 is door het kabinet een integrale visie op de rechtspositie van politieke ambtsdragers opgesteld en met de Tweede Kamer besproken. In die visie stond al de gedachte centraal om met enige regelmaat de beloningen van politieke ambtsdragers te beschouwen, zodat veranderingen niet langer het resultaat zouden zijn van ad hoc initiatieven.

Uit het onderzoek dat de Universiteit Leiden heeft uitgevoerd, blijkt dat ook landen als Nieuw-Zeeland, Australië en het Verenigd Koninkrijk de beloningen en beloningsverhoudingen voor hun politieke ambtsdragers periodiek laten beoordelen door een onafhankelijk orgaan. Ook daar kiest men voor een systematische periodieke beoordeling van de beloningen. De context van elk land speelt daarbij wel een cruciale rol. Zweden biedt hierbij een illustratief voorbeeld, waar het systeem sterk leunt op collectieve onderhandelingen en daardoor stabiliteit in de besluitvorming waarborgt.

Het vinden van een balans tussen passende salarissen en wat het publiek aanvaardbaar acht, is een doorlopend proces voor deze vergoedingsinstellingen. Vaak hanteren ze een aantal criteria, om zo in een zekere rust onafhankelijk en weloverwogen te bepalen of de beloningen nog passend zijn, in plaats van ad hoc wijzigingen toe te passen. De ervaringen met deze aanpak zijn positief, en het college voelt zich erdoor gesteund in zijn eigen voorkeur voor een vergelijkbare aanpak.

In bijlage 2 is een wat meer uitgebreide samenvatting opgenomen van de bevindingen uit het onderzoek van de Universiteit Leiden.

## 5. Inhoudelijk fundament voor een herijkingskader

Het college adviseert de financiële rechtspositie van politieke ambtsdragers periodiek te herijken, om alle hiervoor genoemde redenen. De vervolgvraag is: aan de hand waarvan? Het college neemt daarvoor de *integrale visie op de rechtspositie van politieke ambtsdragers* als uitgangspunt.<sup>8</sup> Deze visie is in 2015 door het kabinet met de Tweede Kamer gedeeld.

Het college heeft in het najaar van 2022 meerdere gesprekken gevoerd met belanghebbenden over de actualiteit van deze integrale visie. Uit deze gesprekken bleek dat de visie een nog steeds aansprekende lijst van negen uitgangspunten biedt.

Deze zijn:

1. De rechtspositie maakt toetreding tot politieke ambten mogelijk voor geschikte kandidaten.
2. De rechtspositie bevordert een zuivere inschatting of voldoende vertrouwen wordt genoten.
3. De rechtspositie draagt bij aan een evenwichtige afspiegeling van de samenleving in vertegenwoordigende lichamen en bestuurlijke functies.
4. Het uiteindelijke oordeel over het functioneren van politieke ambtsdragers is voorbehouden aan de kiezer.
5. De arbeidsvoorwaarden zijn niet individueel onderhandelbaar.
6. De rechtspositie bevordert een integere ambtsvervulling.
7. De rechtspositie biedt rechtszekerheid.
8. De besluitvorming over arbeidsvoorwaarden wordt zo veel mogelijk geobjectiveerd.
9. De rechtspositie wordt regelmatig geijkt aan de bestuurlijke context.

Van het vierde criterium ('het uiteindelijke oordeel over het functioneren van politieke ambtsdragers is voorbehouden aan de kiezer') en het vijfde criterium ('de arbeidsvoorwaarden zijn niet individueel onderhandelbaar') wordt nimmer afgeweken. Bij de herijking van de arbeidsvoorwaarden blijven deze criteria, als vaststaand gegeven, buiten beschouwing. In aanvulling op deze negen criteria geldt een tiende uitgangspunt, als inhoudelijk criterium voor een adequate regeling van de rechtspositie van politieke ambtsdragers:

10. De rechtspositie sluit waar mogelijk aan bij die van werknemers en biedt toegesneden arbeidsvoorwaarden waar dat noodzakelijk is.

Het doel van deze uitgangspunten die de Kamer ook heeft onderschreven, is om de kwaliteit van bestuurders en volksvertegenwoordigers te behouden en waar mogelijk te

---

<sup>8</sup> Brief van de minister van BZK aan de Staten-Generaal van 4 juni 2015, nr. 2015-0000302265, *Bijzondere ambten, een toegesneden rechtspositie. Integrale visie (rechts)positie politieke ambtsdragers*.

versterken.<sup>9</sup> In bijlage 4 licht het college de criteria toe. Het college adviseert om de periodieke herijking van de financiële rechtspositie uit te voeren aan de hand van deze criteria. Het college hecht daarbij zeer aan het achtste criterium om de besluitvorming zo *veel mogelijk geobjectiveerd* te laten verlopen. Voor elk relevant criterium is in onderstaande tabel een korte aanduiding gegeven van een aantal objectieve gronden, waarop aanpassing van rechtspositie of arbeidsvoorwaarden bepleit zou kunnen worden. In hoofdstuk 6 wordt dit uitgewerkt.

In het kader van de herijking heeft het college de criteria kortweg als volgt vertaald:

Algemene criteria integrale visie op rechtspositie ambtsdragers (2015)	Toespitsing door Adviescollege RPA voor herijking van financiële rechtspositie ambtsdragers
Geschikte kandidaten werven en behouden	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De beloning maakt het politiek-bestuurlijke ambt aantrekkelijk voor geschikte kandidaten</li> <li>- De beloning stelt ambtsdragers in staat hun werk behoorlijk te doen en houdt rekening met de tijdelijkheid van het ambt</li> </ul>
Vertrouwensregel geschraagd	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De beloning maakt een zuivere afweging mogelijk of de ambtsdrager voldoende vertrouwen geniet</li> </ul>
Evenwichtige afspiegeling	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De beloning draagt bij aan een evenwichtige afspiegeling van de samenleving in vertegenwoordigende lichamen en bestuurlijke functies</li> </ul>
Integriteit	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De beloning stelt de ambtsdrager voldoende in staat om materiële verleidingen die de integriteit aantasten te weerstaan</li> </ul>
Rechtszekerheid gegarandeerd	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De arbeidsvoorwaarden zijn stabiel gedurende een ambtsperiode</li> </ul>
Objectiveerbare criteria	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De beloning wordt transparant vastgesteld</li> <li>- Het herijkingskader biedt houvast voor objectieve advisering over beloningen</li> </ul>
Regelmatige herijking aan bestuurlijke context	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beloningen zijn een uitdrukking van de verhoudingen binnen het publiek bestel</li> <li>- Beloningen zijn een uitdrukking van de relatieve taakzwaarte van het ambt</li> </ul>
Rechtspositie werknemer volgen, tenzij toegesneden arbeidsvoorwaarden nodig zijn	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aansluiten bij werknemers daar waar het kan, toegesneden arbeidsvoorwaarden daar waar het nodig is</li> </ul>

<sup>9</sup> Zie voor een nadere uitwerking hoofdstuk 6 van het visiedocument; brief van de minister van BZK van 4 juni 2015 kenmerk 2015-0000302265. Uit de staatsrechtelijke principes (een nadere uitwerking is te vinden in hoofdstuk 4 van het visiedocument) en de uitgangspunten uit de wetsgeschiedenis van de rechtspositie van politieke ambtsdragers (zie hiervoor hoofdstuk 5 van het visiedocument) zijn deze vereisten voor de rechtspositie van politieke ambtsdragers afgeleid.



In sommige landen die het college heeft bestudeerd, wordt expliciet gestreefd naar een beloning voor politieke ambtsdragers die niet al te zeer uit de pas loopt met die van de rest van de werkende bevolking. Voor Nederlandse politieke ambtsdragers is geregeld dat de beloning voor publieke ambtsdragers gelijke tred houdt met de lonen in het publieke én private domein. Dat gebeurt door de wijze van indexeren. Er is weliswaar geen automatische loonbijstelling, maar er is (althans bij sectoren die van de rijksbegroting afhankelijk zijn) wel een beleidsmatige koppeling met de loonstijgingen in de markt (de zogenoemde *referentie*), zodat gelijke tred wordt gehouden met de loonontwikkeling in de markt.<sup>10</sup> Het gevolg daarvan is dat het startpunt voor elk voorstel voor herijking is wat de indexatie zal opleveren of al heeft opgeleverd.

---

<sup>10</sup> Het zogenoemde referentiemodel wordt gebruikt om te bepalen hoeveel het kabinet bijdraagt aan de loonruimte van overheidswerkgevers die tot het kabinet behoren en voor de onderwijssectoren. Elk jaar worden deze overheidswerkgevers vergoed voor de loonontwikkelingen uit de markt, tenzij het kabinet anders beslist.

## 6. Herijkingsgronden uitgewerkt

In dit hoofdstuk worden de criteria nader uitgewerkt die in het schema in hoofdstuk 5 gepresenteerd werden en die een rol spelen bij de herijking van de arbeidsvoorwaarden. Per criterium wordt beschreven wat eronder verstaan wordt, gevolgd door een lijstje indicatoren of vragen die daar invulling aan geven.

### 1. Geschikte kandidaten werven en behouden

Een kwalitatief hoogwaardige invulling van politieke ambten is van groot belang voor het goed functioneren van de democratische rechtsstaat. Deze kwaliteitseis vergt een rechtspositie die daarbij past, om voldoende gekwalificeerde personen voor politieke ambten aan te trekken en te waarborgen dat ambtsdragers onafhankelijk en neutraal hun ambt (blijven) vervullen.

Bij het bepalen van beloningen van politieke ambtsdragers wordt de gewenste kwaliteit van kandidaten vaak genoemd als criterium. De integrale visie uit 2015 bevestigt dat het oordeel over het functioneren van politieke ambtsdragers uiteindelijk aan de kiezer blijft voorbehouden. Wel kan erop worden gelet dat de hoogte van de beloningen politieke ambtsdragers niet ontmoedigt om zich opnieuw kandidaat te stellen; het is zaak om een minimum aan ervaring te behouden. Wanneer bestuurders en volksvertegenwoordigers maar kort aanblijven, vraagt het behouden van voldoende ervaring extra aandacht.

Daarnaast is het ook van belang dat burgers zich niet in de eerste plaats vanwege de beloning kandidaat stellen voor een politiek ambt, maar dat hun inzet en dienstbaarheid voorop staan. Dit betekent dat de beloning niet zo laag moet zijn dat het hen ervan weerhoudt het ambt te kiezen, maar ook weer niet zo hoog moet zijn dat dit de voornaamste motivatie wordt om politiek-bestuurlijk actief te worden. Bij het bepalen van beloningen van politieke ambtsdragers wordt daarom vaak genoemd dat die beloning ambtsdragers in staat moet stellen hun werk 'afdoende' te doen. In Finland is dat principe zelfs bij wet vastgelegd.

In de Nederlandse context komt dit punt aan de orde bij de zogenoemde lekenbestuurders; de gemeenteraadsleden, de leden van algemeen besturen van waterschappen, de statenleden en de eilandsraden. Van hen wordt namelijk verwacht dat zij zich niet voltijds aan het politieke ambt wijden, maar daarnaast juist (betaald) actief blijven in de maatschappij. Een discussiepunt is dan of de beloning hen voldoende in staat stelt om genoeg tijd vrij te maken voor en te besteden aan dat ambt.

Ten slotte komt bij onkostenvergoedingen aan de orde in hoeverre de ontvangen bedragen toereikend zijn. Die bedragen moeten immers voldoende zijn om de feitelijke onkosten die voortvloeien uit bijvoorbeeld reis- en verblijf, beroepsgebonden kosten en kosten voor educatie te betalen.

### *Indicatoren/vragen:*

- Geven de betrokkenen vaker dan incidenteel aan dat geschikte kandidaten zich niet beschikbaar stellen voor politieke ambten vanwege de beloning of andere financiële regelingen?
- Stellen ambtsdragers zich om financiële redenen vaker niet beschikbaar voor herverkiezing?
- De positie op de arbeidsmarkt blijft kwetsbaar; er is mogelijk niet alleen sprake van een afbreukrisico in de functie, maar ook in (het vinden van) een (passende) vervolgloopbaan.<sup>11</sup> Bestuurders lopen bovendien een (afbreuk-)risico om voortijdig te moeten aftreden. Zijn er aanwijzingen dat het afbreukrisico in de functie toeneemt, en dat het vinden van een (passende) vervolgloopbaan lastiger wordt?
- Zijn er aanwijzingen dat politieke ambtsdragers om financiële redenen of door tekortschietende secundaire arbeidsvoorwaarden onvoldoende tijd beschikbaar hebben of vrij (kunnen) maken voor de afdoende invulling van hun ambt?
- Stellen de financiële regelingen politieke ambtsdragers die elders een hoofdfunctie hebben in staat hun politieke ambt afdoende te vervullen? Is er een redelijke compensatie voor het geleden inkomensverlies?

## **2. Vertrouwensregel geschraagd**

De integrale visie uit 2015 stelt dat de rechtspositie 'de vertrouwensregel moet schragen'. Dit komt erop neer dat bestuurders niet om financiële redenen gemotiveerd moeten zijn om hun positie in het ambt te verlengen. Als de volksvertegenwoordiging het politiek vertrouwen in een bestuurder heeft verloren, dan eindigt de vervulling van het ambt. Bestuurders lopen zo dus een (afbreuk-)risico om voortijdig te moeten aftreden. Dit risico is verbonden aan het ambt zelf, want uit de aard van het ambt volgt dat de loopbaan van een politieke ambtsdrager permanent onder invloed staat van wijzigende kiezersvoorkeuren. Deze twee factoren kunnen grote invloed hebben op de bereidheid van inwoners om een rol als politieke ambtsdrager te overwegen. Een passende uitkering na het verlaten van het ambt is dus van groot belang.

### *Indicatoren/vragen*

- Zijn er aanwijzingen (bijvoorbeeld uit ervaringen van outplacementbureaus of uit de cijfers van instroom en uitstroom uit de uitkeringsregelingen) dat het vervullen van een politiek ambt nadelige gevolgen heeft voor een vervolgloopbaan?<sup>12</sup>
- Zijn er aanwijzingen dat politieke ambtsdragers zich vaker gedwongen voelen om financiële redenen aan hun ambt vast te houden?
- Zijn er aanwijzingen dat de (afbreuk-)risico's en inherente onvoorspelbaarheden van het politieke ambt beter ondervangen zouden kunnen worden door aanpassingen van primaire of secundaire arbeidsvoorwaarden of uitkeringsregelingen?

---

<sup>11</sup> Zie bijv. de 'Integrale visie' op blz. 29

<sup>12</sup> Informatie daarover kan bijvoorbeeld bij re-integratie bureaus of headhunters ingewonnen worden.

### 3. Evenwichtige afspiegeling

Het zorgen voor een evenwichtige afspiegeling van de samenleving geldt al geruime tijd als criterium voor de beloning van politieke ambtsdragers. Adequate beloningen bevorderen dat iedereen toegang kan hebben tot politiek-bestuurlijke functies, niet alleen degenen die zich dat financieel kunnen veroorloven. De democratie is van iedereen.

Dit inclusiviteitscriterium is ook opgenomen in de integrale visie van 2015. Concreet betekent het dat erop gelet wordt of voor burgers, of bepaalde groepen burgers de hoogte van de beloning een belemmering vormt om zich kandidaat te stellen voor politiek-bestuurlijke functies. Dat kan een belangrijke indicatie voor een bijstelling van de arbeidsvoorwaarden zijn.

#### *Indicatoren/vragen:*

- Zijn er aanwijzingen dat de diversiteit van politieke ambtsdragers te lijden heeft onder de financiële regelingen?
- Zou een bijstelling van arbeidsvoorwaarden een meer diverse groep inwoners in staat stellen zich te kandideren voor politieke ambten?

### 4. Integriteit

In discussies over beloningen van politieke ambtsdragers komt regelmatig aan de orde dat de beloning voldoende moet zijn om te voorkomen dat ambtsdragers in de verleiding komen op een oneigenlijke wijze hun inkomen aan te vullen. In de relevante Finse wetgeving is bijvoorbeeld expliciet opgenomen dat de bezoldiging van parlementsleden moet 'bijdragen aan hun onafhankelijkheid'.

#### *Indicatoren/vragen:*

- Blijken politieke ambtsdragers steeds meer in de verleiding te komen hun gedrag te laten beïnvloeden door kansen op financieel gewin?

### 5. Rechtszekerheid

Politieke ambtsdragers hebben recht op een stabiel financieel perspectief. Aanpassingen die het gevolg zijn van een herijking, zouden volgens het college daarom uitsluitend moeten gelden voor de opvolgers van de zittende bestuurders. Dat wil zeggen: aanpassingen moeten ingaan na de eerste verkiezingen die volgen op het besluit tot aanpassing. Ambtsdragers besluiten zo over beloningen voor hun opvolgers, en niet voor zichzelf.

### 6. Objectieveerbare criteria

Zeker in landen waar sprake is (geweest) van misbruikschandalen, gelden voor beloningen objectiviteit en transparantie als belangrijke principes. Dat maakt het gemakkelijker om te onderzoeken of politieke ambtsdragers op gepaste wijze worden beloond.

Allereerst moet het proces waarlangs beloningen worden bepaald transparant zijn; onkostenvergoedingen moeten bijvoorbeeld kostendekkend zijn en niet een verkapte vorm van belonen inhouden, om oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Het college vindt daarvoor de in Nederland gebruikelijke forfaitaire onkostenvergoeding in principe het meest passend. Een systeem van declaraties is daar minder geschikt; het maakt de betrokken declarant kwetsbaar.<sup>13</sup> Het college zal met het oog op transparantie bij de eerste herijking bezien of onkostenvergoedingen verder te harmoniseren en te vereenvoudigen zijn.

Ook indexatiemethode voor de primaire beloningen is in dit verband van belang. Er zijn nu nog uiteenlopende indexeringswijzen voor diverse groepen politieke ambtsdragers.<sup>14</sup> Sommige functies zijn gekoppeld aan de feitelijke cao-schaalbedragen voor het rijkspersoneel; de salarisbedragen voor deze ambten worden geïndexeerd aan de hand van de procentuele salarisontwikkeling in de sector rijksambtenaren. De beloningen van decentrale politieke ambtsdragers daarentegen, worden aangepast via een CBS-indexcijfer dat de contractloonontwikkeling van het overheidspersoneel in brede zin weergeeft. Dit leidt tot verschillende uitkomsten.<sup>15</sup> Er zijn nu eenmaal verschillen in de loonontwikkeling in de diverse cao's voor overheidspersoneel en onderwijspersoneel, en verschillen tussen sectoren die wel en die niet aan het zgn. referentiemodel in de rijksbegroting zijn gekoppeld.<sup>16</sup> Deze ongelijke beloningsontwikkeling kan worden voorkomen door de indexatiemethodes gelijk te trekken. Dat draagt bij aan de transparantie op dit punt. Het college adviseert dan ook om te kiezen voor een eenduidige indexatiemethode en zal bij de eerste herijkingronde een voorstel doen.

#### *Indicatoren/vragen:*

- Is het stelsel van secundaire arbeidsvoorwaarden noodzakelijk, voldoende eenvoudig en transparant, of zijn verbeteringen denkbaar?

### **7. Regelmatige herijking aan bestuurlijke context**

Al sinds het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw geldt in Nederland de norm dat de beloning van de minister(-president) de hoogste zou moeten zijn van alle publiek

---

<sup>13</sup> In bijlage 7 is een overzicht opgenomen van de meeste (vaste) onkostenvergoedingen voor politieke ambtsdragers met de bedragen zoals die gelden vanaf 1 januari 2024.

<sup>14</sup> Zie bijvoorbeeld de circulaire van de minister van BZK van 15 december 2023 met de per 1 januari 2024 geïndexeerde bedragen van de (onkosten)vergoeding en toelagen voor de diverse groepen van decentrale politieke ambtsdragers.

<sup>15</sup> Zie voor een overzicht van de feitelijke verschillen tussen beide indexatiemethoden bijlage 8.

<sup>16</sup> Zie daarvoor noot 10.

betaalde functies.<sup>17</sup> Bovendien geldt als een belangrijk uitgangspunt dat de hoogte van de beloning in verhouding moet staan tot de bestuurlijke zwaarte van het ambt.

De commissie Dijkstal heeft dat ook als uitgangspunt genomen, door de verhoudingen tussen de verschillende politiek-bestuurlijke functies op de uiteenlopende bestuursniveaus (nationaal, provinciaal, lokaal, waterschappen) in percentages van het ministersalaris uit te drukken, met het ministersalaris bovenaan in het beloningsgebouw.<sup>18</sup> Daarnaast geldt ook dat beloningen van topambtenaren in beginsel onder het niveau van hun bestuurders uitkomen, iets wat nu overigens al geruime tijd niet (altijd) het geval is.<sup>19</sup>

Zoals eerder vastgesteld (hoofdstuk 3), wordt niet voorgesteld om functiewaardering toe te passen op de politieke ambten, omdat daar veel bezwaren aan kleven. Toch kan de relatieve zwaarte van een ambt (alsnog) worden meegewogen bij het beoordelen van de beloningsverhoudingen. Voorzitters van fracties en commissies krijgen bijvoorbeeld een hogere beloning dan overige leden van volksvertegenwoordigingen. Politieke ambtsdragers in grotere gemeenten krijgen meer dan hun collega's in kleinere gemeenten. Ook is bijvoorbeeld de vergoeding van raadsleden van kleinere gemeenten aangepast, nadat hun taak na de decentralisaties in het sociale domein in 2015 was verzwaaard.

Met enige regelmaat zal de gewijzigde zwaarte van een ambt dus kunnen worden gehanteerd als argument om de beloning aan te passen. Veranderingen in de zwaarte van het ambt en in de onderlinge (staatsrechtelijke of interbestuurlijke) verhoudingen, zoals verdere regionalisering, kunnen een indicatie zijn om de arbeidsvoorwaarden aan te passen. Bovendien krijgen politieke ambtsdragers steeds meer met agressie en geweld te maken. Het percentage politieke ambtsdragers bij decentrale overheden dat vanuit hun functie te maken heeft met agressie of geweld is gestegen van 23 procent in 2014 naar 49 procent in 2022. Ook zijn er steeds meer ernstige incidenten.<sup>20</sup> Zorgelijk is ook dat politieke ambtsdragers het steeds moeilijker vinden beslissingen te nemen die meer risico geven op agressie en geweld.

Zijn de beloningen van ambtsdragers in gemeenten, provincies, waterschappen en openbare lichamen, vanuit voorgaande perspectieven beschouwd, nog passend? Het college zou als onderdeel van een herijking de ruimte willen bieden aan betrokkenen om die vraag te beoordelen. Op voorhand ziet het college nu nog weinig ruimte om te

---

<sup>17</sup> Zie bijv. *Kamerstukken II 1979/1980*, 16 193 nr. 16 blz. 2.

<sup>18</sup> Het salaris van de minister-president zou dan volgens de commissie Dijkstal op 110% van het ministersalaris moeten uitkomen.

<sup>19</sup> Zie brief van de minister van BZK van 18 november 2003 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, zie ook bijlage 1.

<sup>20</sup> Zie de monitor Integriteit en Veiligheid: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-90215dba1d2cbd7fac64bddobccd712ffeage520/pdf>.

differentiëren tussen ministers onderling, staatssecretarissen onderling, gedeputeerden in één college, wethouders in één college en leden van het dagelijks bestuur van waterschappen in één college (behalve dan op basis van een deeltijdsfactor). Maar geheel ondenkbaar is een dergelijke differentiatie – op termijn – niet.

#### *Indicatoren/vragen:*

- Reflecteren de beloningsverhoudingen de politiek-bestuurlijke, staatsrechtelijke verhoudingen binnen een eenheidsstaat op adequate wijze?
- De beloning dient ook 'fair' te zijn tegenover de belastingbetaler. Blijkt dit voldoende uit de resultaten van onderzoek onder inwoners met betrekking tot de beloning van politieke ambtsdragers?
- Zijn er wijzigingen (bijvoorbeeld budgettaire, zoals verschuivingen in gemeente- of provinciefonds op grond van wijzigingen in de taak) in de relatieve zwaarte van de takenpakketten binnen de bestuurlijke lagen of andere tekenen van relatieve taakverzwaring die aanpassingen in de arbeidsvoorwaarden zouden rechtvaardigen?
- Zijn de beloningen van bestuurders ten opzichte van degenen aan wie zij verantwoording afleggen passend in hun onderlinge verhouding (dus: de verhouding tussen de beloning van de dagelijks bestuurder en van de betreffende volksvertegenwoordiger)?
- Is het feit dat politieke ambtsdragers meer met agressie en geweld te maken krijgen aanleiding tot een verandering in de (financiële) rechtspositie en zo ja, welke?

### **8. Rechtspositie werknemer volgen, tenzij specifieke arbeidsvoorwaarden nodig zijn**

Bij bijna elk advies in binnenland en buitenland over de beloning van politieke ambtsdragers wordt gelet op de ontwikkelingen van salarissen en arbeidsvoorwaarden in de private sector en onder (top-)ambtenaren. De commissie Dijkstal zag bijvoorbeeld in 2004 in die ontwikkelingen aanleiding om te adviseren de ministersalarissen uiteindelijk met ten minste 30 tot wel 50 procent te verhogen.<sup>21</sup>

De reden om te kijken naar de loonontwikkeling in de publieke en private sector is om te voorkomen dat het verschil in beloning inwoners ontmoedigt om zich kandidaat te (blijven) stellen voor een politiek-bestuurlijk ambt. Daarbij gaat het niet alleen om de hoogte van de primaire beloning, maar ook om het samenstel van secundaire arbeidsvoorwaarden. Onder die secundaire arbeidsvoorwaarden vallen de verlof- en vervangingsregelingen, de reis- en onkostenvergoedingen, en bepaalde materiële voorzieningen die als arbeidsvoorwaarde kunnen gelden (zoals bijvoorbeeld de ambtswoning voor de burgemeester, of een fiscaal voordelige 'fiets van de zaak'). Maar het gaat bij secundaire arbeidsvoorwaarden vooral ook om de voorzieningen na beëindiging van het ambt (post-actieve voorzieningen), zoals de uitkeringen bij ontslag,

---

<sup>21</sup> Zie voor de onderbouwing daarvan, bijlage 1.

de pensioenaanspraken bij arbeidsongeschiktheid en ouderdom en de aanspraken voor nabestaanden.

Een overzicht van de huidige aanspraken op post-actieve voorzieningen staat in bijlage 5. En in bijlage 6 is een overzicht opgenomen van de meeste vaste (onkosten-)vergoedingen voor politieke ambtsdragers en van waar die regelingen zijn vastgelegd.

In de integrale visie van 2015 is voor de rechtspositie van politieke ambtsdragers in de eerste plaats aansluiting gezocht bij de arbeidsrechtelijke positie van werknemers. Die aansluiting wordt losgelaten op het moment dat de bijzondere positie van politieke ambtsdragers een afwijking noodzakelijk maakt. Dat geldt bijvoorbeeld bij ontslag.

Het toetsingskader stelt: 'aansluiten bij de positie van werknemers daar waar het kan, specifieke arbeidsvoorwaarden daar waar het moet'. Als uit de aard van de politieke functie geen toegesneden rechtspositie noodzakelijk is, heeft het dus 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: naar eigen inzicht de invulling van het ambt bepalen, het ontbreken van ontslagbescherming) brengen mee dat sommige arbeidsvoorwaarden een bijzondere vorm zullen houden. Bijlage 7 bevat een notitie waarin op dit specifieke uitgangspunt van het toetsingskader nader wordt ingegaan. Deze notitie vergelijkt kernelementen die bepalend zijn voor de rechtspositie van politieke ambtsdragers met kernelementen van de rechtsposities van werknemers en die van de zelfstandige opdrachtnemers (de zzp'er). Daarbij is gekeken naar de wettelijke kaders, waaronder de Ambtenarenwet 2017 en relevante onderdelen van het Burgerlijk Wetboek, en naar beleidsmatige kaders zoals de eerdergenoemde visie op de rechtspositie van politieke ambtsdragers uit 2015<sup>22</sup>.

Evenals bij werknemers gaat het ook bij politieke ambtsdragers om het verrichten van werkzaamheden waarbij de rekening en het risico ligt bij de 'werkverschaffer' (i.c. het vertegenwoordigende of het bestuursorgaan). Dit houdt in dat de verrichte werkzaamheden van politieke ambtsdragers in sociaaleconomisch opzicht als 'onzelfstandige arbeid' zijn te kwalificeren. Dit is dus een gezamenlijk kenmerk bij werknemers en politieke ambtsdragers (met name bij dagelijks bestuurders), evenals het gegeven dat een bepaalde rechtsbescherming (zoals die bijvoorbeeld in de werknemersverzekeringen zijn geregeld) daardoor centraal staat. Tegelijk bestaat er, anders dan in de verhouding tussen werknemer en werkgever, geen gezagsverhouding tussen de politieke ambtsdrager en het vertegenwoordigende of bestuursorgaan waar deze zich voor inzet. De politieke ambtsdrager is dus niet 'in dienst' van het vertegenwoordigende of bestuursorgaan. Dit gegeven leidt ertoe dat soms een 'tenzij' moet worden geplaatst bij het vormgeven van de rechtspositie naar analogie van die van

---

<sup>22</sup> Zie voetnoot 8



werknemers. Waar sprake is van relevante verschillen kan de rechtspositie van werknemers niet (onverkort) gevolgd worden. Zodra een specifieke arbeidsvoorwaarde voor werknemers niet van toepassing kan zijn, rijst de vraag of (en zo ja hoe) de politieke ambtsdrager, daarvoor -al dan niet- gecompenseerd zou moeten worden. In dit kader heeft het verschil tussen volksvertegenwoordigers en bestuurders betekenis. Ook dit aspect zal bij de herijking van de rechtspositie van politieke ambtsdragers een belangrijke rol spelen.

*Indicatoren/vragen:*

- Hoe is de ontwikkeling geweest in de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers in verhouding tot andere relevante (cao-)sectoren of deelsectoren bij de overheid of het bedrijfsleven?
- Zijn er relevante wijzigingen in de arbeidswetgeving voor werknemers die van overeenkomstige toepassing zouden moeten zijn op de politieke ambtsdragers; zijn er daarbij verschillen tussen dagelijks bestuurders en volksvertegenwoordigers?
- Zijn er aanwijzingen van relevante overige (niet-financiële) verschillen in de rechtsposities die om aanpassing vragen van de rechtspositie van politieke ambtsdragers?

## 7. Vormgeving herijkingsproces

Het college stelt zich de vormgeving van het proces om de arbeidsvoorwaarden voor politieke ambtsdragers te herijken in de volgende vier stappen voor. Elke stap wordt afgesloten met een afzonderlijk document:

### Stap 1: Analyse van bestaande data

Onder regie van het college worden externe data verzameld en geanalyseerd die beschikbaar zijn sinds de vorige herijking. Het gaat (vooral) om:

- relevante loonontwikkeling en overige inhoudelijke ontwikkelingen van arbeidsvoorwaarden in het publieke domein, in de private sector en relevante deelsectoren daarbinnen;
- wijzigingen in de arbeidswetgeving voor werknemers;
- signalen uit analyses van de bestuurlijke context die hun weerslag kunnen of moeten krijgen in de rechtspositie van politieke ambtsdragers (denk aan: intensivering van regionale samenwerking, decentralisaties, maar ook relevante wijzigingen in de financiële bijdragen voor gemeente- en provinciefonds).
- informatie uit inwonerpanels en uit kiezersonderzoeken, over bijvoorbeeld de rol die vergoedingen spelen voor kandidaten voor een politiek ambt om zich (al dan niet) te kandideren voor een functie van politiek ambtsdrager voor verschillende groepen in de samenleving.

Het college stelt een concept-startnotitie op met de zo verzamelde informatie.

### Stap 2: Bespreken en definitief maken van de startnotitie

In de definitieve startnotitie staat tevens hoe het college in grote lijnen aankijkt tegen passendheid van de beloningen en andere geldelijke aanspraken voor politieke ambtsdragers. Ook geeft het college aan waar bijstelling (of een ander type aanspraak) nodig of wenselijk lijkt. Vervolgens wordt in overleg met de stakeholders naar de dagelijkse uitvoeringspraktijk gekeken en worden relevante ontwikkelingen en bestaande knelpunten gesignaleerd en geïnventariseerd, die aan de concept-startnotitie worden toegevoegd. Het college nodigt daartoe belanghebbende organisaties uit hun inbreng te leveren.<sup>23</sup> De in hoofdstuk 6 genoemde toetsingspunten bieden deze organisaties een 'checklist' voor het onderbouwen van hun standpunten. Zo verzamelt het college nadere informatie uit de praktijk, die bijvoorbeeld afkomstig kan zijn uit:

- de Basismonitor Politieke Ambtsdragers en kiezersonderzoeken, maar ook eigen onderzoek en consultaties die door de belangenorganisaties zijn uitgevoerd;
- een analyse van eerder ingebrachte (agenda-)punten vanuit de belangenorganisaties die zijn vertegenwoordigd in het Overleg rechtspositie decentrale politieke ambtsdragers (ORDPA);

---

<sup>23</sup> Zie bijlage 9 voor een voorlopige lijst stakeholders/ belanghebbenden.


- een nadere analyse van bestuurlijke ontwikkelingen in de praktijk, met een accent op significante veranderingen en verzwareningen van bestuurlijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
- gesprekken die het college met de betrokkenen voert om inzicht te krijgen in bestaande knelpunten.

### **Stap 3: Vaststellen advies periodieke herijking arbeidsvoorwaarden**

In de gefinaliseerde startnotitie zijn de relevante ontwikkelingen benoemd en reeds voorzien van een appreciatie vanuit de diverse belangenorganisaties en stakeholders en van voorstellen met (opties voor) verandering. Het daarop gebaseerde conceptadvies van het college wordt vervolgens voor een laatste ronde bij de diverse stakeholders getoetst en daarna door het college vastgesteld.

### **Stap 4: Advies aangeboden aan kabinet en Kamers**

Het definitieve advies wordt aangeboden aan het kabinet, dat het met de kabinetsvisie aanbiedt aan de beide Kamers, waarna besluitvorming plaatsvindt over de voorgestelde veranderingen. Daarna is het aan de minister van Binnenlandse Zaken om de concrete veranderingen in de arbeidsvoorwaarden in wet- en regelgeving vast te leggen. In deze fase vindt het overleg van de Minister van BZK met het ORDPA plaats, voor wat betreft de wijzigingen van de regelingen voor arbeidsvoorwaarden van decentrale politieke ambtsdragers, en met de vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden voor landelijke politieke ambtsdragers.



## Bijlage 1

## Bijlage 1

### Beloning en beloningsverhoudingen politieke ambtsdragers 2006-2023

Ter onderbouwing van dit advies heeft het college de ontwikkeling van de beloning van politieke ambtsdragers in beeld gebracht. Deze bijlage bestaat uit drie delen. Het eerste deel vat de adviezen van de commissie Dijkstal samen, gericht op de betekenis die deze adviezen voor nu nog hebben. Het tweede deel brengt de feitelijke ontwikkeling in kaart en vergelijkt deze ontwikkeling met die van de loonontwikkeling bij de overheid. In deel drie is een (fictieve) doorrekening gemaakt van het effect van (een deel van) de voorstellen van de Commissie Dijkstal, indien deze voorstellen zouden zijn doorgevoerd.

#### *1. De betekenis van de adviezen van de commissie Dijkstal*

De voorganger van het huidige college, de commissie rechtspositie politieke ambtsdragers (hierna de commissie Dijkstal) heeft eerder stilgestaan bij het onderwerp 'passendheid' van de beloningen voor politieke ambtsdragers. De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in 2005 de commissie Dijkstal de volgende adviesvraag voorgelegd:

- Hoe dient de beloningsstructuur voor politieke ambtsdragers in relatie tot het normsalaris van de minister te worden vormgegeven?
- Wat is daarbij een geëigend salarisoniveau voor de verschillende groepen politieke ambtsdragers?
- Wat is in de toekomst een passende indexeringswijze voor salarissen van politieke ambtsdragers?

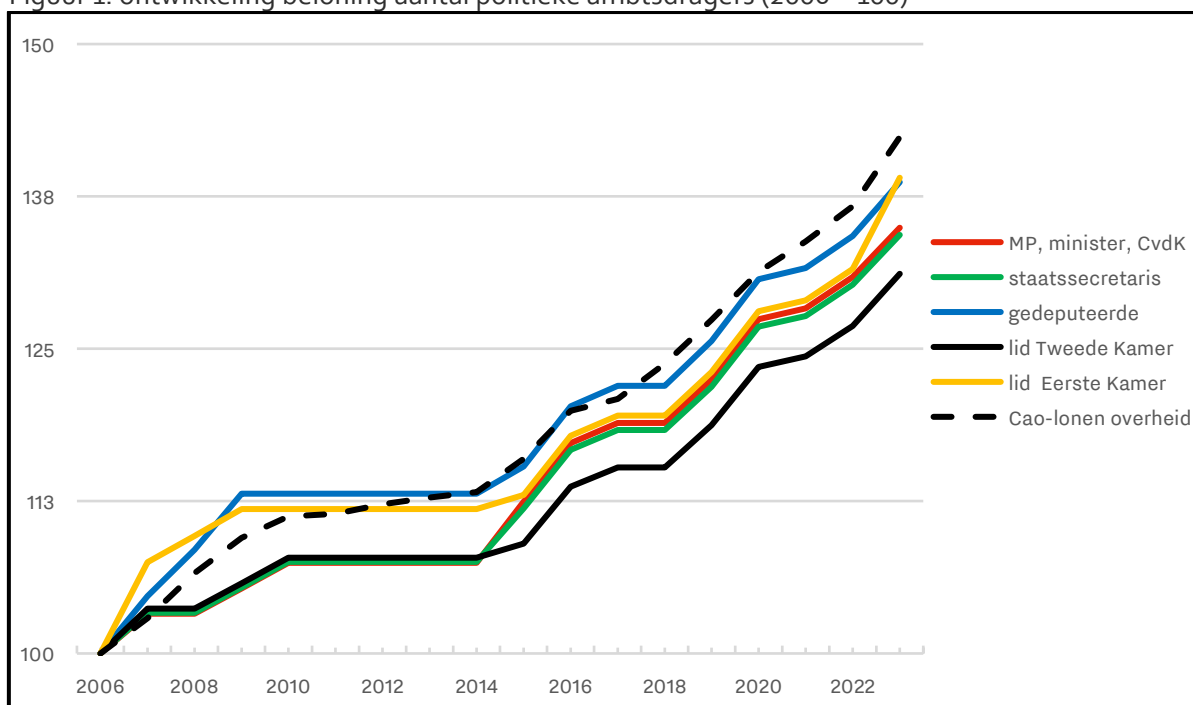
Het advies *Beloningsverhoudingen politieke ambtsdragers* uit november 2005 was het vervolg op het eerdere advies van deze commissie van april 2004 *Over dienen en verdienen*. Dit eerste advies had voornamelijk betrekking op de beloning van ministers en de verhouding van deze beloning tot de ambtelijke topstructuur. In het tweede advies heeft de commissie Dijkstal gesteld dat voor de inrichting van de beloningsstructuur van het openbaar bestuur als geheel zou moeten gelden dat:

- Het ministersalaris daarbinnen het hoogste salaris moet zijn.
- Hiertoe eerst het ministersalaris zou moeten worden verhoogd met 30% vanwege opgelopen achterstanden ten opzichte van de ambtelijke topsalarissen en bij voorkeur met nog eens 20% vanwege ontwikkelingen op de private arbeidsmarkt voor topsalarissen;
- De koppeling van het ministersalaris aan het salaris van de overige categorieën politieke ambtsdragers geen vanzelfsprekendheid is. De voorgestelde verhoging van het ministersalaris met 30 resp. 50% zou volgens de commissie Dijkstal niet automatisch (en niet volledig) door moeten werken naar deze groepen.

## II Ontwikkeling beloning politieke ambtsdragers

In figuur 1 is de ontwikkeling van de beloning van een aantal politieke ambtsdragers vanaf 2006 weergegeven. Niet alle ambten zijn hierin weergegeven omdat de data daarvoor niet beschikbaar waren. Dit neemt niet weg dat de grafiek een goed algemeen beeld schetst. De beloning van de politieke ambtsdragers heeft zich minder sterk ontwikkeld dan die van de cao-lonen bij de overheid.<sup>24</sup> De belangrijkste oorzaak hiervan is dat in de periode 2010-2014 de salarissen in de cao Rijk (zoals ook in de andere kabinetssectoren) vanwege de 'nullijn' niet zijn verhoogd en veel, maar niet alle, beloning van politieke ambtsdragers nu juist op basis van de in deze cao overeengekomen salarisstijgingen worden verhoogd (zie ook paragraaf 5 van het advies).

Figuur 1: ontwikkeling beloning aantal politieke ambtsdragers (2006 = 100)

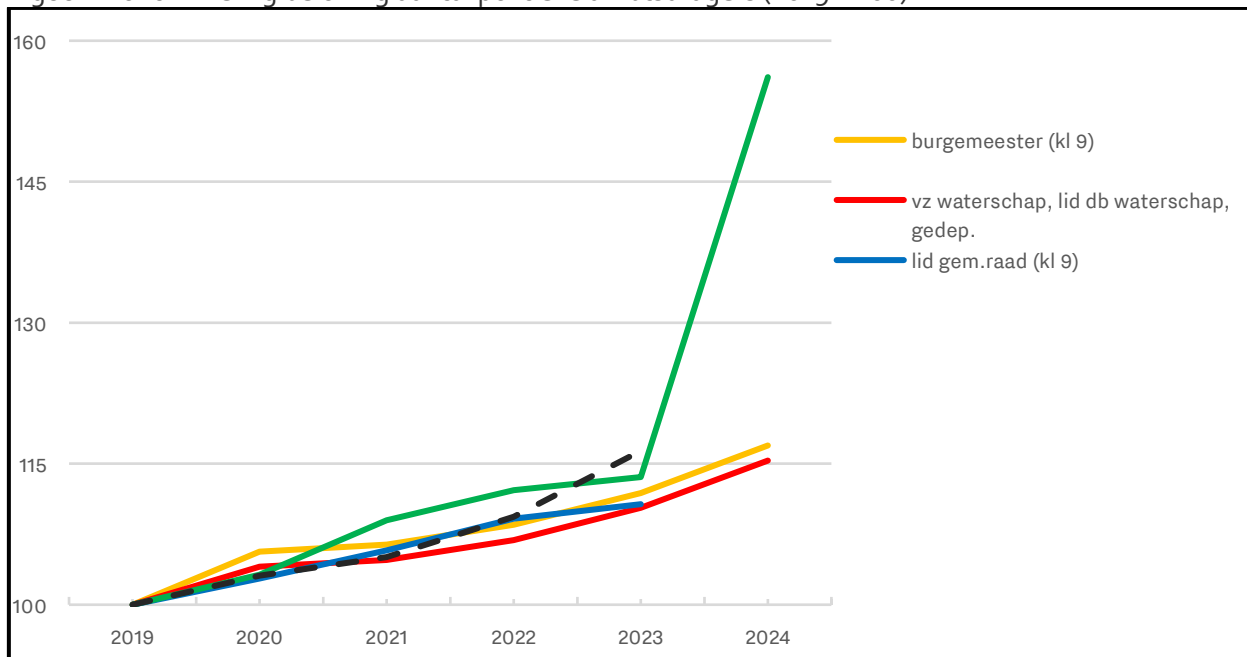


Voor politieke ambtsdragers en volksvertegenwoordigers bij de decentrale overheden is gezien de beschikbare gegevens gekeken naar een kortere periode (zie figuur 2). Met uitzondering van de beloning voor leden van Provinciale Staten loopt de beloning van deze groep voor de periode 2009-2023 achter bij de ontwikkeling van de cao-lonen bij de overheid. Ook hier liggen de verschillende wijzen van indexeren aan ten grondslag. De

<sup>24</sup> De ontwikkeling van de 'cao-lonen overheid' omvat de ontwikkeling van de salarissen op basis van cao-afspraken in publiekrechtelijke organisaties, academische ziekenhuizen, onderwijs, politie en zelfstandige bestuursorganen.

afwijkende ontwikkeling van de beloning van de leden van Provinciale Staten is het gevolg van aanpassingen naar aanleiding van het advies van het adviescollege daarover.<sup>25</sup>

Figuur 2: ontwikkeling beloning aantal politieke ambtsdragers (2019 = 100)



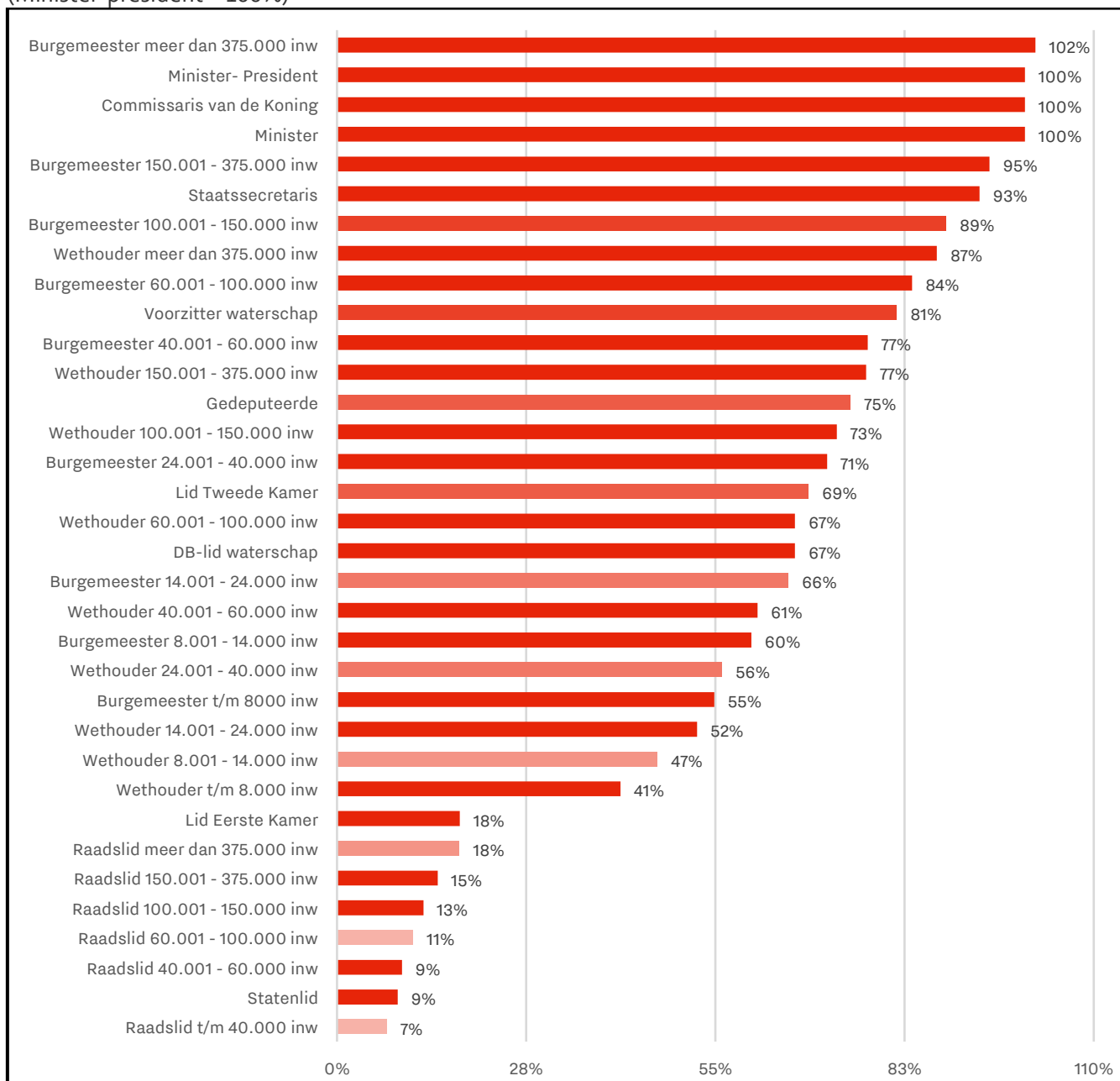
### Beloningsverhoudingen

In figuur 3 hieronder zijn de onderlinge verhoudingen van de beloningen van politieke ambtsdragers in 2023 weergegeven. De in de vorige paragraaf beschreven verhoging van de beloning van leden van de Provinciale Staten is hierin nog niet meegenomen omdat deze in 2024 pas zichtbaar wordt. Opvallend aan het overzicht is dat de burgemeester van een grote stad (meer dan 375.000 inwoners) feitelijk op dit moment de politieke ambtsdrager met de hoogste beloning is. De oorzaak hiervan is de wettelijk vast gelegde eindejaarsuitkering van 9,8%<sup>26</sup>, die hoger is dan de 'normale' eindejaarsuitkering van 8,3% die van toepassing is op sommige andere politieke ambtsdragers.

<sup>25</sup> <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>

<sup>26</sup> Zie: Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers art 3.2.1

Figuur 3: beloningsverhoudingen en bedragen\* politieke ambtsdragers 2023  
(Minister-president = 100%)



\*bedragen zijn per maand: bruto jaarsalaris (inclusief eindejaarsuitkering en vakantiegeld/12). M.u.v. gemeenteraadsleden, leden Provinciale Staten en leden Eerste Kamer, zij ontvangen geen vakantiegeld

### III Doorvertaling advies Commissie Dijkstal

Om een beeld te krijgen van de effecten van de adviezen van de commissie Dijkstal ten aanzien van de onderlinge verhoudingen is een doorrekening gemaakt voor de situatie waarin deze verhoudingen daadwerkelijk zouden zijn toegepast. Bij deze doorrekening is



eveneens de door de commissie Dijkstal voorgestelde verhoging van het minstersalaris met 30% meegenomen. De resultaten zijn weergegeven in figuur 4 hierna. In dit onderdeel zijn de twee aanbevelingen van de commissie Dijkstal destijds, die beide dus nooit zijn overgenomen, vertaald naar de fictieve situatie in 2024. Het betreft:

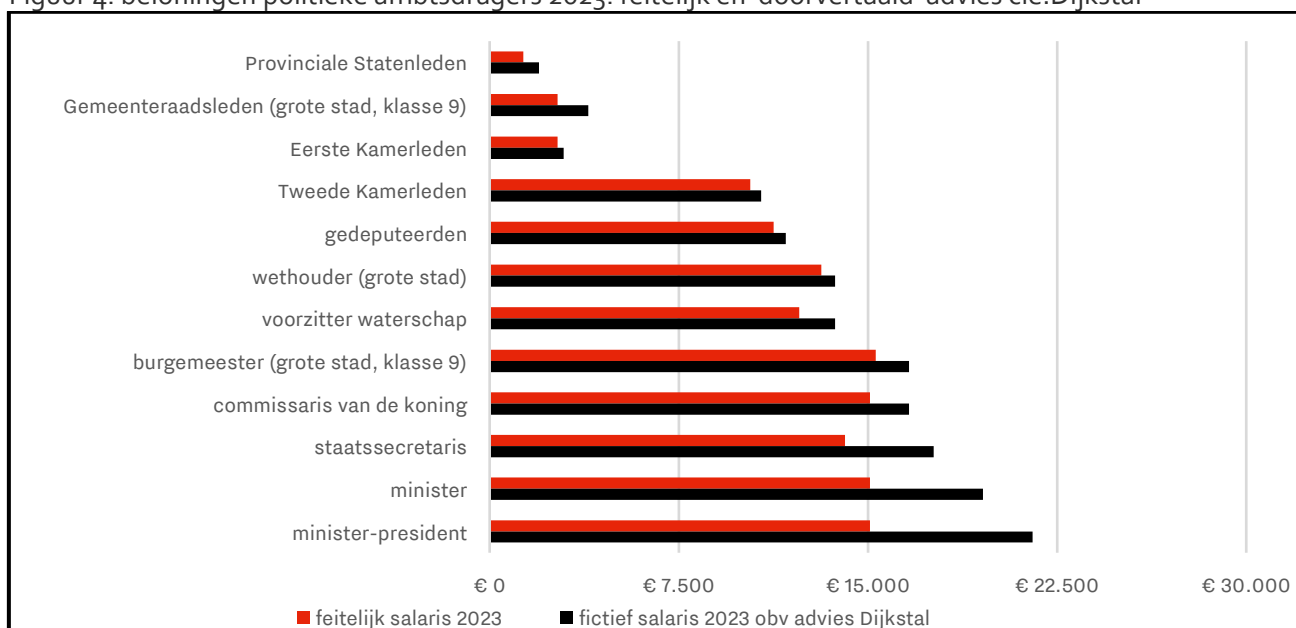
- De aanbeveling om de beloning van de minister met 30% te verhogen (zie kader voor de argumentatie);
- De aanbeveling om te komen tot andere beloningsverhoudingen tussen politieke ambtsdragers (zie tabel 1) waarbij het (verhoogde) ministersalaris het uitgangspunt vormt.

**Verhoging beloning politieke ambtsdragers met 30%**

De commissie Dijkstal signaleerde dat functionarissen in de politieke top als gevolg van het ontbreken van een vastgestelde algemene arbeidsduur (in de sector rijksambtenaren bedraagt deze thans 36 uur per week) niet hebben kunnen profiteren van enkele arbeidsvoorwaardelijke verbeteringen. Een deel van deze verbeteringen ontstond door de introductie van een individuele keuzemogelijkheid voor rijksambtenaren in de vorm van een werktijdverruiming van 36 naar 40 uur per week en daarenboven een aantal schalenherstructureringen voor de ambtelijke top. In totaal gaat het om een samengestelde arbeidsvoorwaardelijke verbetering van 13,4% die niet heeft doorgewerkt naar de inkomensontwikkeling van de politieke topstructuur. Daarnaast ontvangen topambtenaren (niveau 19) toeslagen vanaf 2002 van 15,5% gemiddeld. Dat leidt voor bewindspersonen tot een salarisachterstand van  $13,4 + 15,5 = 28,9\%$  (afgerond naar 30% achterstand ten opzichte van de ambtelijke topsalarissen).

Een (fictieve) doorvertaling van de twee aanbevelingen van de commissie Dijkstal naar 2023, laat zien (figuur 4) dat de nominale beloning van alle politieke ambtsdragers zou zijn gestegen. Het grootste effect is er dan uiteraard bij de bewindspersonen. Ook de onderlinge verhoudingen wijzigen significant ten opzichte van de feitelijke situatie in 2023. In het overzicht in tabel 1 hierna, zijn de (fictieve) beloningsverhoudingen van de politieke ambtsdragers opgenomen die zijn genoemd in het advies van de commissie Dijkstal.

Figuur 4: beloningen politieke ambtsdragers 2023: feitelijk en 'doorvertaald' advies cie.Dijkstal



Tabel 1: Beloningsverhoudingen politieke ambtsdragers adviescommissie Dijkstal		
	Verhouding feitelijk 2023-2024 ten opzichte van beloning minister	Verhouding ten opzicht van beloning minister <b>advies Dijkstal</b> (fictief)
<b>minister-president</b>	100%	110%
<b>minister</b>	100%	100%
<b>staatssecretaris</b>	93%	90%
<b>commissaris van de koning</b>	100%	85%
<b>burgermeester grote stad</b>	102%	85%
<b>voorzitter waterschap</b>	81%	70%
<b>wethouder grote stad</b>	87%	70%
<b>gedeputeerde</b>	70%	60%
<b>lid Tweede Kamer</b>	69%	55%
<b>lid Eerste Kamer</b>	18%	15%
<b>lid gemeenteraad grote stad</b>	18%	20%
<b>lid Provinciale Staten*</b>	9% (12%)	10%

\* Tussen haakjes is de verhouding weergegeven op basis van de hogere beloning van leden van de PS zoals die met ingang van 2024 van toepassing is.



## Bijlage 2

## Bijlage 2

### Achtergronden van het Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers en een verkenning naar verwante instellingen in het buitenland

#### Achtergronden en nadere duiding van het Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers

Omdat een visie op de rol en positie van politieke ambtsdragers een samenhangend beleid ten aanzien van de rechtspositie mogelijk zou maken en verschillen met de (financiële) rechtspositie van werknemers in de publieke en private sector zou kunnen verklaren en onderbouwen, is in het voorjaar 2015 een «Integrale visie op de (rechts)positie van politieke ambtsdragers» vastgesteld. In deze integrale visie zijn de vertrekpunten opgenomen waarbinnen de rechtspositie van politieke ambtsdragers zou moeten worden vormgegeven. Hierin is opgemerkt dat het uitgangspunt voor de besluitvorming over de rechtspositie van politieke ambtsdragers zou moeten zijn dat deze kan worden gebaseerd op een onafhankelijk en gedepolitiseerd oordeel over het aansprakenniveau.

In 2022 is het Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers ingesteld. De opdracht aan dit adviescollege is niet alleen naar salarisaanpassingen te kijken, maar naar alle financiële aspecten van de rechtspositie van politieke ambtsdragers. Deze financiële aspecten zijn als uitgangspunt genomen bij het bepalen van de reikwijdte van de adviestaak. Te denken valt onder andere aan:

- Bezoldiging en vergoeding voor de werkzaamheden;
- Uitkering na aftreden of ontslag, uitkering bij arbeidsongeschiktheid;
- Pensioenaanspraken;
- Onkostenvergoedingen, voorzieningen voor de uitoefening van het ambt;
- Nevenfuncties en neveninkomsten.

Het gaat dus steeds over arbeidsvoorwaardelijke onderwerpen met een financiële dimensie. De adviestaak richt zich op grotere, structurele wijzigingen in de rechtspositie van politieke ambtsdragers. Het betreft vraagstukken zoals bijvoorbeeld de beloningsverhoudingen binnen en tussen de bestuurslagen, de indexatiewijze van de bezoldiging, de duur, de hoogte en de voorwaarden van de uitkeringsregeling, het (financiële) rechtspositiepakket in relatie tot de aantrekkelijkheid van een politiek ambt en de doorwerking van het nieuw pensioenstelsel in de pensioenen van politieke

ambtsdragers. Tot de adviestaak behoren dan niet de wijzigingen die voor iedereen gelden zoals bijvoorbeeld aanpassingen in de fiscaliteit, het zorgverzekeringsstelsel of de ingangsdatum van de AOW.

### *Het regelgevend kader*

Het regelgevend kader voor de (financiële aspecten van de) rechtspositie van decentrale politieke ambtsdragers omvat de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet, de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa), de Regeling rechtspositie decentrale politieke ambtsdragers, het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers, het Rechtspositiebesluit politieke gezagsdragers BES en nog enkele daarbij behorende besluiten, ministeriële regelingen en circulaire.

Aan de hand van dit kader overleggen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de vertegenwoordigers van de decentrale politieke ambtsdragers en bestuurlijke koepels (zoals VNG, NGB, en de UvW en IPO) over de arbeidsvoorwaarden die tijdens de ambtsvervulling van decentrale politieke ambtsdragers gelden in het *Overleg rechtspositie decentrale politieke ambtsdragers* (ORDPA). Voor de post-actieve arbeidsvoorwaarden volgen decentrale politieke ambtsdragers de wijzigingen in de Algemene pensioen- en uitkeringswet politieke ambtsdragers (Appa), die voor zowel de centrale als een aantal decentrale politieke ambtsdragers geldt.

Het regelgevend kader voor de rechtspositie van de centrale politieke ambtsdragers omvat de Grondwet, de Wet schadeloosstelling Tweede Kamerleden, de Wet vergoedingen leden Eerste Kamer, de Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen, Voorzieningenbesluit ministers en staatssecretarissen, de Wet rechtspositie Raad van State, Algemene Rekenkamer en Nationale ombudsman, het Besluit rechtspositie Raad van State, Algemene Rekenkamer en Nationale ombudsman, de Appa en nog enkele daarbij behorende besluiten en ministeriële regelingen.

### *Vergelijkbare onafhankelijke instellingen in andere landen*

In andere landen zijn positieve ervaringen opgedaan met onafhankelijke colleges of -commissies voor de rechtspositie van politieke ambtsdragers. Een belangrijk voorbeeld is de in het Verenigd Koninkrijk in 1971 ingestelde onafhankelijke *Senior Salaries Review Body* (SSRB)<sup>27</sup>. De SSRB geeft onafhankelijk periodiek advies over onder andere de beloning en pensioenen van Lagerhuisleden, Hogerhuisleden en Ministers. De samenstelling van het college is divers. Vergelijking met soortgelijke functies in de

---

<sup>27</sup> <https://www.gov.uk/government/organisations/review-body-on-senior-salaries>

marktsector en consultatie van betrokkenen is een onderdeel van de onderbouwing van de advisering. De besluitvorming over rechtspositionele aanspraken vindt plaats in het parlement, waarbij de aanbevelingen van het college gelden als zwaarwegend advies.

Australië kent sinds 1973 de onafhankelijke *Remuneration Tribunal*, waarvan de leden vooral afkomstig zijn uit het bedrijfsleven. Deze commissie bepaalt, rapporteert en geeft advies over bezoldiging en toeslagen en rechten voor federale parlementariërs, Ministers, de leden van de rechterlijke macht en de ambtelijke top. De regering is alvorens een salarisaanpassing voor parlementariërs te doen, wettelijk verplicht om advies bij de commissie in te winnen. In Canada bestaat sinds 1975 een wettelijk vereiste beloningscommissie (*Committee to Review Allowances of Members of Parliament*). Binnen twee maanden na de algemene federale verkiezingen wordt een commissie ingesteld om de schadeloosstelling en toeslagen van de parlementariërs en Ministers te herzien en binnen zes maanden moet een advies worden opgesteld. De commissieleden zijn veelal voormalige Ministers of topambtenaren. Sinds 1980 zijn de aanbevelingen onverkort overgenomen.

De ervaringen in het buitenland laten zien dat een onafhankelijk college uitkomst kan bieden daar waar het de besluitvorming over rechtspositie van politieke ambtsdragers betreft. De afwegingen en advisering vinden buiten het politieke discours plaats, hetgeen de uiteindelijke besluitvorming ten goede komt. Een college zoals deze is ingericht in het Verenigd Koninkrijk, heeft daarbij model gestaan voor het Nederlandse College. De besluitvorming rond de rechtspositionele aanspraken vindt aldaar plaats in kabinet en parlement, maar de aanbevelingen van het college gelden daarbij als zwaarwegend advies. De samenstelling van de commissie is divers. De leden zijn afkomstig uit verschillende maatschappelijke geledingen (wetenschap, consultancy, accountancy, pensioenen, human resources). Dit is dan ook de variant waarbij het kabinet bij de instelling van het college aansluiting heeft gezocht, met dien verstande dat het Nederlandse college zich vooral richt op de geldelijke voorzieningen van politieke ambtsdragers

### Samenvatting van het rapport *De weg naar eerlijke beloningen; de rol van onafhankelijke vergoedingsinstellingen in Australië, Finland, Nieuw-Zeeland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk* <sup>28</sup>

Het college heeft onderzoek laten doen naar dit thema. Hierna volgt een beknopte samenvatting van de uitkomsten van het in januari 2024 verschenen onderzoek:

---

<sup>28</sup> Dr. Tim Mickler, Instituut Politieke Wetenschap Universiteit Leiden, januari 2024.

De kwestie van politieke beloningen is een complex thema en roept vaak wantrouwen op bij het publiek. In veel landen hebben politieke ambtsdragers zelf de bevoegdheid om beslissingen te nemen over hun vergoedingen. Dit kan soms worden toegeschreven aan normatieve principes, zoals het primaat van de wetgevende macht, of de wens om dergelijke beslissingen in het openbaar te nemen.

Het rapport richt zich op vijf landen waarin onafhankelijke vergoedingsinstellingen bestaan die voor (een deel van) politieke ambtsdragers op het nationale en sub-nationale niveau zelf beslissingen nemen die niet meer mogen worden veranderd. De eerste case is Nieuw-Zeeland, dat volledig gecentraliseerd is met één onafhankelijke instelling die verantwoordelijk is voor zowel het nationale als het sub-nationale niveau. Een tweede case, Australië, wordt gekenmerkt door een gedeeltelijke centralisatie, met aparte onafhankelijke instellingen voor het nationale en sub-nationale niveau. Daarnaast worden drie gevallen belicht waarin verschillende instellingen en regels gelden voor het nationale en sub-nationale niveau, namelijk Engeland, Finland en Zweden.

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van deskresearch, waarbij systematisch onderzoek is gedaan naar beschikbare schriftelijke en digitale bronnen, waaronder officiële rapporten, beleidsstukken en de officiële websites van betrokken organisaties. Eerdere onderzoeken en relevante casestudies zijn eveneens bestudeerd. Deze gegevens zijn verzameld met de hulp van een team van student-assistenten. Om de informatie aan te vullen en te verifiëren zijn expertinterviews uitgevoerd, waarbij stafleden van organisaties en experts betreffende de betrokken landen zijn geraadpleegd.

In dit rapport zijn afzonderlijke hoofdstukken gewijd aan elk van de onderzochte landen, waarin de beloning voor politieke ambtsdragers centraal staat. Deze hoofdstukken bieden inzicht in de historische context, organisatiestructuur, bevoegdheden, procedures voor het vaststellen van vergoedingen, en de mate waarin de betreffende instellingen betrokken zijn bij politiek-bestuurlijke en publieke debatten over beloningen. In gevallen waar onafhankelijke instellingen niet betrokken zijn bij het vaststellen van vergoedingen voor bepaalde groepen ambtsdragers (bijvoorbeeld ministers) of bestuurslagen, wordt algemene informatie verstrekt over hoe de compensatie en vergoedingen voor deze ambtsdragers worden bepaald.

*Hieronder volgen samenvattingen van de belangrijkste bevindingen:*

#### **De motivaties voor de oprichting van onafhankelijke vergoedingsinstellingen**

Deze variëren sterk. In weinig landen is er sprake van een specifieke gebeurtenis of 'schandaal' als aanleiding tot de oprichting, met uitzondering van een schandaal in Engeland in 2009, dat diende als katalysator. Vaak komt de aandrijving voor de oprichting van deze instellingen vanuit de politici zelf, voornamelijk doordat politieke ambtsdragers vaak terughoudend waren om zelf over salarisverhogingen te stemmen. In veel landen leidde deze aarzeling tot een situatie waarin de salarissen van de politici achterbleven.

De oprichting van onafhankelijke organen was een manier om deze kloof te overbruggen. De interactie tussen politici en vergoedingsinstellingen is hierdoor enigszins complex. Hoewel deze instellingen zijn opgericht om politici te ontlasten van beslissingen over hun eigen salarissen, kunnen politici ze gemakkelijk als doelwit nemen om de druk op zichzelf te verminderen.

### De taken

Doorgaans zijn deze helder gedefinieerd en, in de meeste gevallen, beperkt tot het bepalen van specifieke vergoedingen. De administratie en het monitoren van de uitgaven worden in bijna alle gevallen door andere instellingen gedaan. De vergoedingsinstellingen hebben op basis hiervan ook niet heel grote ambtenarenapparaten om zich heen. De ondersteuning omvat vaak slechts een klein 'kernteam', soms slechts een secretaris. Zelfs instellingen die over een brede groep functionarissen beslissen, zoals in Nieuw-Zeeland, hebben een relatief klein aantal vaste stafleden. In plaats hiervan hebben vergoedingsinstellingen vaak uitgebreide mogelijkheden om extern advies in te winnen. Een uitzondering met betrekking tot de omvang van de organisatie is de IPSA in het VK, die aanzienlijk groter is. Echter verschilt hun rol omdat ze ook administratieve taken uitvoeren en de onkostendeclaraties verwerken en goedkeuren. 3. Methoden en procedures vereisen vaak jaarlijkse beslissingen of reguliere intervallen, bijvoorbeeld aan het begin van een nieuwe zittingsperiode. Deze instellingen hebben hierbij hun vaste 'modus operandi' ontwikkeld, waarbij duidelijke criteria worden toegepast en gebruikt. Hoewel statistieken en economische indicatoren leidend zijn, nemen vergoedingsinstellingen vaak de wensen en zorgen van politieke ambtsdragers mee. Uiteindelijk besluiten ze echter volledig onafhankelijk. De context van elk land speelt een cruciale rol. Zweden biedt hierbij een illustratief voorbeeld, waar het systeem sterk leunt op collectieve onderhandelingen en daardoor stabiliteit in de besluitvorming waarborgt. Het vinden van een balans tussen passende salarissen en wat het publiek als aanvaardbaar acht is een doorlopend proces voor vergoedingsinstellingen.

### De impact

Gezien de impact op het gehele land en de media-aandacht die besluiten van nationale politici (parlementsleden en ministers) met zich meebrengen, is aannemelijk dat besluiten voor deze groep het meest controversieel zijn. Echter blijken ze in de meeste gevallen niet de 'moeilijkste' beslissingen te zijn voor vergoedingsinstellingen. De groep is, wat betreft hun taken, relatief homogeen en er vinden geen grote ontwikkelingen plaats. De complexiteit van besluitvorming neemt toe wanneer de vergoedingsinstellingen betrokken zijn bij situaties met meer variabelen, zoals bij lagere bestuurslagen of bij ambtsdragers met specifieke portefeuilles. In het bijzonder het lokale niveau is gekenmerkt door bijzondere aandacht gezien de grote variatie aan contexten waarin



politieke ambtsdragers hun functie uitoefenen. Op lokaal niveau is er daarom enige ruimte voor experimenteren in landen zoals Australië en Nieuw-Zeeland, waar vergoedingsinstellingen beslissingen nemen voor lokale overheden. Deze instellingen zoeken naar manieren om flexibel om te gaan met de variëteit binnen hun respectievelijke landen. Het pool-systeem in Nieuw-Zeeland biedt lokale overheden nog steeds enige vrijheid in hun besluitvorming. Bij de bepaling van vergoedingen wordt ook rekening gehouden met de zwaarte van de taken. Over het algemeen wordt in grotere gemeenten een hogere vergoeding toegekend dan in kleinere gemeenten, omdat de taken daar als zwaarder worden beschouwd.

### De publieke opinie is een aandachtspunt

Er is nergens een vaste plaats voor het publiek in de besluitvorming aangetroffen, door bijvoorbeeld de instelling van een burgerjury om te beraadslagen en aanbevelingen te leveren. Vergoedingsinstellingen vertrouwen primair op vastgestelde criteria en streven ernaar beslissingen te baseren op juridische principes in plaats van op publieke perceptie. De instellingen vermijden het uitsluitend te reageren op publieke opinie. Wel is er een aanzienlijke variatie in de informatie die aan burgers wordt verstrekt. Dit varieert van uitgebreide rapporten, met gedetailleerde informatie over de achtergrond en context van de besluiten, tot vrij korte vaststellingen die de genomen beslissingen beschrijven.

### Wat is er te leren van de bevindingen uit het onderzoek?

#### Proces

- Het college was al tot de conclusie gekomen dat niet meer ad hoc, maar met enige regelmaat de beloningen van politieke ambtsdragers zouden moeten worden bepaald. Dat gebeurt ook in de onderzochte landen, zij het vaak jaarlijks<sup>29</sup>. Het college stelt voor dat eens per drie à vier jaar te doen;
- Er lijkt een zekere terughoudendheid onder de onderzochte beloningsorganen om aan actieve publieke communicatie te doen. Wel verschaffen sommige beloningsorganen de nodige informatie via hun website over de regelingen. Het Britse IPSA vormt een uitzondering. Dat heeft naar het Britse onkostenschandaal juist actief het publiek opgezocht, via opiniepeilingen, focusgroepen en burgerfora. Via [Rechtspositie politieke ambtsdragers | Ambt in praktijk | Politieke ambtsdragers is Nederland al de nodige informatie over beloningen bekend.](#)


---

<sup>29</sup> In de Nederlandse situatie is een automatische doorvoering van indexatie van beloningen voorzien wat de noodzaak tot een jaarlijkse beoordeling niet voor de hand liggend maakt

- Beloningsorganen hebben doorgaans een beperkte staf/ ondersteuning. Het Britse IPSA vormt daarop een uitzondering, omdat deze ook een belangrijke administratieve rol heeft in onder meer de afhandeling van onkostenvergoedingen.

### Inhoudelijk

- Er zijn net als in Nederland in andere landen verschillende beloningen afhankelijk van functie (bijv. een voorzitter ontvangt een hogere bezoldiging dan een gewoon lid). Het is echter niet duidelijk hoe dat verschil precies bepaald is. Het enige systematisch toegepaste criterium wordt gebruikt op decentraal niveau: op basis van bevolkingsgrootte, soms aangevuld met andere kenmerken van decentrale overheden.
- Er worden verschillende criteria of indicatoren gehanteerd om beloningen te bepalen. Die zijn in landen als Finland en Nieuw-Zeeland ook wettelijk vastgelegd. Hoe duidelijk criteria echter ook zijn, hoe ze tegen over elkaar worden afgewogen, blijft open. En waar er wel een automatische koppeling bestond (bijvoorbeeld met salarissen van rechters of met de algemene loonontwikkeling) kwam men daar snel van terug, omdat zeker ten tijde van economische neergang volksvertegenwoordigers het niet gepast vonden dat hun beloningen toch werden verhoogd. Nieuw-Zeeland heeft wettelijk vastgelegd dat in moeilijke economische omstandigheden beloningen minder verhoogd hoeven dan andere criteria zouden aangeven (maar ze mogen niet lager). De les is om een lijst van criteria c.q. toetsingspunten te hanteren, die elke keer opnieuw tegen elkaar worden afgewogen, zonder een automatische koppeling;
- Herkenbare criteria die worden gebruikt zijn onder meer het kunnen werven van geschikte kandidaten, het ambtsdragers in staat stellen hun werk te doen, de loonontwikkeling in de private en publieke sector, functiezwaarte (c.q. ontwikkelingen in taken en verantwoordelijkheden binnen de bestuurlijke context) en aanvaardbaarheid onder het grote publiek. Dat zijn criteria die het college ook in het afwegingskader voor het bepalen van beloningen opneemt.



## Bijlage 3

## **Bijlage 3**

PM: uitkomsten consultatie en besprekingen met stakeholders en focusgroepen



Bijlage 4

## Bijlage 4

Criteria voor de rechtspositie met korte toelichting (uit: *Integrale visie rechtspositie politieke ambtsdragers 'Bijzondere ambten, een toegesneden rechtspositie (2015)*).

De vormgeving van de rechtspositie van politieke ambtsdragers moet bijdragen aan het functioneren van de democratische rechtstaat en de kwaliteit van het openbaar bestuur. 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 heeft het toenmalige kabinet in 2015 de bijzondere kenmerken van het politieke ambt in kaart gebracht. In dat verband is van belang dat de visie daarop een integraal karakter heeft; de visie heeft betrekking op alle arbeidsvoorwaardelijke aanspraken van alle gekozen en benoemde politieke ambtsdragers. Een politiek ambt kent een eigen dynamiek en heeft op onderdelen specifieke kenmerken die afwijken van een baan in het bedrijfsleven of bij de overheid.

Het toenmalige kabinet vond een integrale visie op de rol en positie van politieke ambtsdragers wenselijk om een samenhangend beleid ten aanzien van de rechtspositie mogelijk te maken en de verschillen, maar ook de overeenkomsten, met de (financiële) rechtspositie van werknemers in publieke en private sector te verklaren en te onderbouwen. Daarom zijn, aldus het toenmalige kabinet, de (financiële) rechtspositie van politieke ambtsdragers in principe zoveel mogelijk in lijn met die van werknemers. Maar de bijzondere positie (bijvoorbeeld de gebondenheid aan het vertrouwensbeginsel en het ontbreken van ontslagbescherming) en de staatsrechtelijke verhoudingen brengen mee dat (financiële) rechtspositie soms een bijzondere vorm (moeten) hebben.

### De criteria zijn:

#### *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-bestuurlijk ambten. De rechtspositionele aanspraken moeten eventueel aanwezige drempels voor het aangaan, het vervullen en het continueren van politieke 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 geleidingen 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 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 functie vervulling 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 (financiële) rechtspositie 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 (financiële) rechtspositiepakket 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 (financiële) rechtspositie 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 (financiële) rechtspositie wordt zo veel mogelijk geobjectiveerd*

Voor de (financiële) rechtspositie van politieke ambtsdragers wordt zo veel als mogelijk aansluiting gezocht bij de (financiële) rechtspositie van werknemers, tenzij de bijzondere positie van politieke ambtsdragers een afwijking van deze stelregel noodzakelijk maakt. Aansluiten bij werknemers daar waar het kan, toegesneden (financiële) rechtspositie daar waar het moet. Te overwegen valt in dit verband een onafhankelijke commissie 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.





Bijlage 5

## Bijlage 5

### De Appa-uitkering (Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers)

#### *Inhoudelijke aanspraken*

De uitkering na het vervullen van een politiek ambt is voor politieke ambtsdragers geregeld in de Algemene pensioenwet 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, 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, dijkgraven, leden van het Dagelijks Bestuur van waterschappen, ministers, staatssecretarissen, wethouders, Commissarissen van de Koning, (waarnemend) burgemeesters, Rijksvertegenwoordigers van de BES-eilanden en (subst.) 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 hebben geen pensioenaanspraak maar ontvangen een bijdrage voor een zelf te treffen voorziening in de zgn. derde pijler van ons pensioenstelsel<sup>30</sup>.

Decentrale volksvertegenwoordigers ontvangen geen ouderdoms- of nabestaandenpensioen. Voor hen geldt op grond van het rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers een zogenoemde 'kanbepaling'; de desbetreffende volksvertegenwoordiging kan bepalen dat de volksvertegenwoordigers eenmaal per jaar een bedrag ontvangen gelijk aan de vergoeding van hun werkzaamheden voor één maand, waarmee zij voorzieningen kunnen treffen ter zake van arbeidsongeschiktheid, ouderdom en overlijden. De lijn is steeds geweest om de Appa regelingen en -pensioenen te regelen op de voet van de regeling voor het overheids personeel, 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, die vaak een hoofd baan met een pensioenaanspraak kennen. Maar door de kanbepaling is er standaard geen (aanvullende) oudedagsvoorziening die voor hen geldt uit hoofde van hun ambt.

---

<sup>30</sup> 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

### *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 niet gefinancierd door premieafdracht naar een pensioenfonds, maar worden van oudsher bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd uit de begroting van het betreffende bestuursorgaan betaald. 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. Een wetsvoorstel voor fondsfinanciering is echter al geruime tijd onderwerp van overleg. Als belangrijke reden voor het langdurige uitstel van de overgang wordt de financieringskwestie genoemd.

### *Recht op Appa-uitkering na ontslag; 'wachtgeld'*

Het recht op de Appa ontslaguitkering (ook wel wachtgeld genoemd) bestaat ongeacht de reden van het aftreden, de niet-herbenoeming of ontslag van bijvoorbeeld wethouder of burgemeester, tenzij hij 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 niet als de uitkeringsgerechtigde rechtens zijn vrijheid is ontnomen, wanneer hij vrijwillig, zelf, afziet van wachtgeld of wanneer er een herbenoeming volgt zonder onderbreking en voor dezelfde urenomvang. De uitkeringsduur en -hoogte zijn in essentie vergelijkbaar met die van ambtenaren. De uitkeringsgerechtigde moet zolang hij een uitkering ontvangt voldoen aan bepaalde verplichtingen en betrokkene heeft in beginsel een sollicitatieplicht. Dit betekent dat hij moet proberen passende arbeid te vinden, aangeboden passende arbeid moet aanvaarden en mee moet werken aan activiteiten die daarvoor bevorderlijk zijn. Ook dit aspect is inhoudelijk vergelijkbaar met wat voor werknemers geldt.



## Bijlage 6


## Bijlage 6

### Schema (vaste) onkostenvergoedingen politieke ambtsdragers

Nr.	Wet/besluit	Artikel	Lid	Onderdeel	Aard vergoeding	Bedragen per 1-1-2024
1	Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer	9	1		Vergoeding Kamerlidmaatschap verbonden kosten	€3.406,54
2	Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer	12a	3		Kilometerprijs dienstauto	€0,76
3	Wet vergoedingen leden Eerste Kamer	10	1		Vz. Ao, ouderdom en overlijden	€4.607,09
4	Wet vergoedingen leden Eerste Kamer	13	3		Kilometerprijs dienstauto	€0,76
5	Wet vergoedingen leden Eerste Kamer	16	1		Vergoeding Kamerlidmaatschap verbonden kosten	€3.244,07
6	Wet vergoedingen leden Eerste Kamer	18	2		Vergoeding verblijfskosten	€505,15
7	Wet vergoedingen leden Eerste Kamer	18	2		Vergoeding verblijfskosten	€5.029,68
8	Wet vergoedingen leden Eerste Kamer	18	2		Vergoeding verblijfskosten	€10.061,36
9	Wet vergoedingen leden Eerste Kamer	18	2		Vergoeding verblijfskosten	€16.349,97
10	Besluit rechtspositie Raad van State, Algemene Rekenkamer en Nationale ombudsman	4	3		Kilometerprijs dienstauto	€0,76
11	Besluit rechtspositie Raad van State, Algemene Rekenkamer en Nationale ombudsman	6	2	a	Vergoeding kosten voorzieningen eigen rekening	€453,21
12	Besluit rechtspositie Raad van State, Algemene Rekenkamer en Nationale ombudsman	6	2		Vergoeding kosten voorzieningen eigen rekening	€377,16
13	Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers	2.1.1	1		Vergoeding voor de werkzaamheden	€1.996,90
14	Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers	2.1.6	1		Onkostenvergoeding statenlid	€215,51
15	Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers	2.2.6	1	a	Ambtstoelage commissaris	€804,61

16	Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers	2.2.6	1	b	Vergoeding overige ambtskosten commissaris	€615,21
17	Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers	2.2.6	2		Vergoeding ambt verbonden kosten gedeputeerde	€450,65
18	Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers	2.2.6	2	a	Ambtstoelage gedeputeerde bij waarneming	€804,61
19	Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers	2.2.6	2	b	Vergoeding overige ambtskosten gedeputeerde bij waarneming	€615,21
20	Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers	2.4.1	1		Vergoeding vergadering commissielid provincie	€135,14
21	Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers	3.1.1	1		Vergoeding werkzaamheden raadslid inwonersklasse 1-4	€1.155,70
22	Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers	3.1.1	1		Vergoeding werkzaamheden raadslid inwonersklasse 5	€1.503,12
23	Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers	3.1.1	1		Vergoeding werkzaamheden raadslid inwonersklasse 6	€1.758,87
24	Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers	3.1.1	1		Vergoeding werkzaamheden raadslid inwonersklasse 7	€1.996,90
25	Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers	3.1.1	1		Vergoeding werkzaamheden raadslid inwonersklasse 8	€2.326,32
26	Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers	3.1.1	1		Vergoeding werkzaamheden raadslid inwonersklasse 9	€2.832,19
27	Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers	3.1.6	1		Onkostenvergoeding raadslid	€215,51
28	Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers	3.2.6	1		Ambtstoelage burgemeester	€489,83
29	Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers	3.2.6	2		Vergoeding ambt verbonden kosten wethouder	€450,65
30	Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers	3.2.6	2		Ambtstoelage wethouder bij waarneming	€489,83
31	Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers	3.4.1	1		Vergoeding vergadering commissielid gemeente	€72,54

32	Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers	3.4.1	1		Vergoeding vergadering commissielid gemeente	€80,20
33	Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers	3.4.1	1		Vergoeding vergadering commissielid gemeente	€96,21
34	Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers	3.4.1	1		Vergoeding vergadering commissielid gemeente	€118,37
35	Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers	3.4.1	1		Vergoeding vergadering commissielid gemeente	€151,20
36	Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers	3.4.1	1		Vergoeding vergadering commissielid gemeente	€191,67
37	Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers	4.1.1	1		Vergoeding werkzaamheden lid AB	€758,82
38	Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers	4.1.6	1		Onkostenvergoeding lid AB	€215,51
39	Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers	4.2.6	1		Ambtstoelage voorzitter waterschap	€489,83
40	Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers	4.2.6	2		Vergoeding ambt verbonden kosten lid DB	€450,66
41	Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers	4.2.6	2		Ambtstoelage lid DB bij waarneming	€489,83
42	Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers	4.4.1	1		Vergoeding vergadering commissielid waterschap	€135,14
43	Voorzieningenbesluit Ministers en staatssecretarissen	7	2		Kilometerprijs dienstauto	€0,76
44	Voorzieningenbesluit Ministers en staatssecretarissen	10	2	a	Vergoeding kosten eigen rekening	€906,40
45	Voorzieningenbesluit Ministers en staatssecretarissen	10	2	b	Vergoeding kosten eigen rekening	€906,40
46	Voorzieningenbesluit Ministers en staatssecretarissen	10	2	c	Vergoeding kosten eigen rekening	€453,21
47	Voorzieningenbesluit Ministers en staatssecretarissen	10	2	d	Vergoeding kosten eigen rekening	€377,16
48	Rechtspositiebesluit Rijksvertegenwoordiger BES	2	2		Vergoeding ambtskosten	€480,71



## Bijlage 7



## Bijlage 7

### De politieke ambtsdrager vergeleken met de werknemer en de zelfstandige opdrachtnemer (zzp'er)

#### Samenvatting

Deze notitie vergelijkt kernelementen die bepalend zijn voor de rechtspositie van politieke ambtsdragers met kernelementen van de rechtsposities van werknemers en zelfstandige opdrachtnemers (zzp'er). Daarbij is gekeken naar de wettelijke kaders, waaronder de Ambtenarenwet 2017 en relevante onderdelen van het Burgerlijk Wetboek, en naar beleidsmatige kaders zoals de Visie (rechts)positie politieke ambtsdragers uit 2015. In de Ambtenarenwet 2017 is vastgelegd dat er geen arbeidsovereenkomst met politieke ambtsdragers wordt gesloten. De rechtsontwikkeling ten aanzien van de kwalificatievraag of sprake is van een arbeidsovereenkomst leidt tot de conclusie dat de rechtspositie van politieke ambtsdragers in materiële zin verder lijkt te verschuiven naar de in de genoemde Visie uit 2015 al als uitgangspunt gekozen analogie met de rechtspositie van werknemers. Nu met de in arbeidswetgeving geregelde rechtspositie van de werknemer is beoogd het economisch resultaat van de verrichte arbeid niet voor zijn rekening en risico te laten komen, kan worden beargumenteerd dat deze wetgeving dan op een vergelijkbare wijze van toepassing zou moeten zijn op de rechtsverhouding van de politieke ambtsdrager.

Evenals bij werknemers gaat het ook bij politieke ambtsdragers om het verrichten van werkzaamheden waarbij de rekening en het risico ligt bij de 'werkverschaffer' (c.q. het vertegenwoordigende of het bestuursorgaan). Dit houdt in dat de verrichte werkzaamheden van politieke ambtsdragers in sociaaleconomisch opzicht als 'onzelfstandige arbeid' zijn te kwalificeren. Dit is een gezamenlijk kenmerk bij werknemers en ambtsdragers (met name dagelijks bestuurders), evenals het gegeven dat rechtsbescherming daardoor centraal staat. Tegelijk bestaat er, anders dan in de verhouding tussen werknemer en werkgever, geen gezagsverhouding tussen de politieke ambtsdrager en het vertegenwoordigende of bestuursorgaan waar deze zich voor inzet. De politieke ambtsdrager is dus niet 'in dienst' van het vertegenwoordigende of bestuursorgaan. Dit gegeven leidt ertoe dat soms een 'tenzij' moet worden geplaatst bij het vormgeven van de rechtspositie naar analogie van die van werknemers. Waar sprake is van relevante verschillen kan de rechtspositie van werknemers niet gevolgd worden. De vraag rijst dan hoe de politieke ambtsdrager voor het niet kunnen volgen van een specifieke arbeidsvoorwaarde voor werknemers (al dan niet) gecompenseerd zou moeten worden. In dit kader heeft het verschil tussen volksvertegenwoordigers en bestuurders betekenis.

## 1. Vormgeving van de rechtspositie van 'politieke ambtenaren'

Politieke ambtsdragers zijn bestuurders – benoemde politieke ambtsdragers - en gekozen volksvertegenwoordigers van Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen.

- Bestuurders: ministers, staatssecretarissen, burgemeesters, wethouders, commissarissen van de koning, gedeputeerden, voorzitter en leden van het dagelijks bestuur van waterschappen) zijn benoemde politieke ambtsdragers.
- Volksvertegenwoordigers: raadsleden, statenleden, leden van het algemene bestuur van een waterschap en leden van de Eerste- en Tweede Kamer.

Artikel 3 onderdeel a Ambtenarenwet bepaalt dat de overheid geen arbeidsovereenkomst sluit met politieke ambtsdragers. Op grond van artikel 1 lid 2 Ambtenarenwet kwalificeren zij als ambtenaar in de zin van die wet. Hun ambtelijke rechtspositie is daarmee publiekrechtelijk geregeld. In de toelichting op de op 1 januari 2020 ingevoerde Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) is dit als volgt gemotiveerd<sup>31</sup>: *Gezien het feit dat hun arbeidsrelatie meer door politiek-bestuurlijke dan door arbeidsrechtelijke verhoudingen wordt bepaald, dienen ook zij een publiekrechtelijke rechtspositie te behouden.*

Tot de inwerkingtreding van de Wnra bepaalde artikel 7:615 BW (oud) dat het arbeidsovereenkomstenrecht niet van toepassing is op het dienstverband van (alle) ambtenaren. Dat artikel is komen te vervallen op 1 januari 2020 en per die datum kwalificeren alle ambtenaren met uitzondering van onder andere politieke ambtsdragers als werknemer.

In de in samenspraak met de vertegenwoordigende organisaties van de politieke ambtsdragers bij provincies, gemeenten, waterschappen en de bestuurlijke koepels tot stand gekomen integrale visie op de rechtspositie van politieke ambtsdragers<sup>32</sup> en in de brief van de minister van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties bij de aanbidding van deze integrale visie aan de Tweede Kamer op 4 juni 2015, wordt over de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers het volgende meegedeeld:<sup>33</sup>

*De vormgeving van de rechtspositie moet bewerkstelligen dat volksvertegenwoordigers en bestuurders goed kunnen functioneren in het bestuurlijk bestel. De rechtspositie moet ook passen binnen de geldende maatschappelijke verhoudingen en de verwachtingen die aan politieke ambtsdragers worden gesteld. Daarom zijn de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers in principe zoveel mogelijk in lijn met die van werknemers. Maar de bijzondere positie (bijvoorbeeld het ontbreken van ontslagbescherming) en de staatsrechtelijke verhoudingen brengen met zich mee dat arbeidsvoorwaarden soms een bijzondere vorm (moeten) hebben.*

<sup>31</sup> Kamerstukken 2010/11, 32550 nr. 3, p. 6/7.

<sup>32</sup> Bijzondere ambten, een toegesneden rechtspositie. Integrale visie (rechts)positie politieke ambtsdragers.

<sup>33</sup> Kamerstukken II 2014/15, 28479, nr. 73, p. 2.

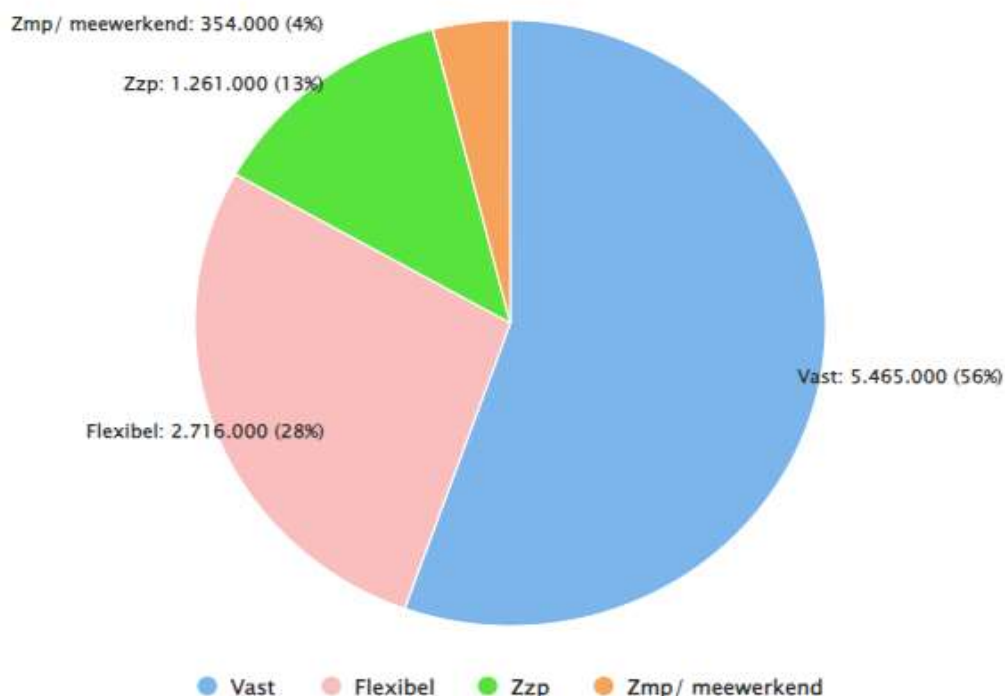
De vraag kan echter worden gesteld of het 'binnen de geldende maatschappelijke verhoudingen en de verwachtingen aan politieke ambtsdragers gesteld', wel zo vanzelfsprekend is dat zoveel mogelijk moet worden aangesloten bij de rechtspositie van werknemers. Daarop wordt in de volgende paragraaf ingegaan.

## 2. Vormgeving van de rechtsposities van werkenden

De arbeidsmarkt bestaat tegenwoordig uit een waaier van contractsvormen. Weliswaar is anno 2023 nog zo'n 56 procent van de werkenden vast in dienst bij een werkgever op een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, tegelijkertijd heeft ongeveer 28 procent een flexibel arbeidscontract en 13 procent is werkzaam als zzp'er. In de Flexbarometer<sup>34</sup> worden de volgende contractvarianten onderscheiden:

- (i) 'Vast' in dienst: onbepaalde tijd en vast aantal uur per week (56%);
- (ii) 'Flexibel' in dienst: bepaalde tijd en/of uitzend- dan wel oproepcontract (28%);
- (iii) 'Zzp': Zelfstandig werkende zonder personeel (13%);
- (iv) 'Zmp/ meewerkend': zelfstandige met personeel of meewerkend gezinslid (4%).

Verhouding vast–flex–zelfstandig (EBB, 2023 4e kwartaal)



<sup>34</sup> Te raadplegen via <https://flexbarometer.nl/verhouding-vast-flex-zelfstandig>

De categorie 'Flexibel' is onderverdeeld in de volgende subcategorieën:<sup>35</sup>

- a) Oproep- of invalcontract (bijna 35% van de categorie flexibele werknemers);
- b) Tijdelijk (bepaalde tijd) met uitzicht op vast contract (24%);
- c) Tijdelijk  $\geq$  1 jaar (15%);
- d) Uitzendcontract (14%);
- e) Tijdelijk  $<$  1 jaar (10%);
- f) Tijdelijk, zonder nadere specificatie (3%).

Waar vaste en flexibele arbeidskrachten gemeen hebben dat zij werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst, geldt dat niet voor zzp'ers. De contractuele positie van werknemers en zzp'ers is geregeld in boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Deze geregelde bijzondere overeenkomsten onderscheiden zich van elkaar op grond van het feit dat de regeling voor werknemers (de arbeidsovereenkomst) zeer uitvoering is en grotendeels van dwingendrechtelijke aard <sup>36</sup> en die van zzp'ers (o.a. de overeenkomst van opdracht) grotendeels het karakter heeft van aanvullend recht.<sup>37</sup>

De rechtspositie van werknemers wordt bovendien nog gereguleerd in tal van losse wetten zoals de Arbeidstijdenwet, de Arbeidsomstandighedenwet, de Algemene wet gelijke behandeling, de Wet flexibel werken en de Wet arbeid en zorg en de Wet minimumloon. Verder kent het arbeidsovereenkomstenrecht een rechtsbron die bij andere contracten ontbreekt: de collectieve arbeidsovereenkomst. Bij het overgrote deel van de arbeidsovereenkomsten zijn de verplichtingen van werkgevers en werknemers in vergaande mate vastgelegd door een cao. In cao's worden onderwerpen geregeld als doorbetaling van loon bij ziekte of ongeval, vakantie en vakantietoeslagen, gratificaties, provisie, representatiekosten, bedrijfsauto, telefoon-, studie-, verhuis-, reis- en verblijfkosten, buitengewoon verlof, geheimhoudingsplicht, ziektekosten, opzeggingstermijnen, proeftijd, afvloeiingsregeling, bedrijfspensioen, enz. Een laatste relevant verschil met zzp'ers is dat werknemers verzekerd zijn voor de werknemersverzekeringen (tegen het risico van werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en – als vangnet – ziekte).

In het licht van het grote verschil in rechtspositie tussen werknemers en zzp'ers, is het juridisch op juiste wijze kwalificeren van beide contractsvormen in de praktijk een zeer belangrijk vraagstuk.

### 3. Kwalificatie van de (arbeids-)overeenkomst

De definitie van de arbeidsovereenkomst in artikel 7:610 lid 1 BW luidt als volgt:

---

<sup>35</sup> De bedoeling van de werkgever bij het overeenkomen van dergelijke flexibele arbeidsovereenkomsten is bijvoorbeeld om een arbeidskracht 'uit te proberen' (sub b), of om de arbeidskracht slechts te laten werken als hij werk heeft en slechts te betalen als het werk daadwerkelijk wordt verricht (sub a en d).

<sup>36</sup> Dat betekent dat er van die bepalingen niet rechtsgeldig kan worden afgeweken, of slechts op een bepaalde wijze.

<sup>37</sup> Afwijking door partijen is in dat geval geoorloofd.

*De arbeidsovereenkomst is de overeenkomst waarbij de ene partij, de werknemer, zich verbindt in dienst van de andere partij, de werkgever, tegen loon gedurende zekere tijd arbeid te verrichten.*

De definitie van de overeenkomst van opdracht in artikel 7:400 BW luidt als volgt:

*De overeenkomst van opdracht is de overeenkomst waarbij de ene partij, de opdrachtnemer, zich jegens de andere partij, de opdrachtgever, verbindt anders dan op grond van een arbeidsovereenkomst werkzaamheden te verrichten die in iets anders bestaan dan het tot stand brengen van een werk van stoffelijke aard, het bewaren van zaken, het uitvoeren van werken of het vervoeren of doen vervoeren van personen of zaken.*

Wanneer een rechtsverhouding zowel voldoet aan de definitie van de arbeidsovereenkomst in artikel 7:610 BW als aan de definitie van de overeenkomst van opdracht in artikel 7:400 BW – onafhankelijk van hoe partijen de overeenkomst zelf hebben genoemd – hebben (bij strijdigheid) de bepalingen van de arbeidsovereenkomst voorrang.

Of alle circa 1,2 miljoen zzp'ers in Nederland daadwerkelijk niet kwalificeren als werknemer is (zeer) de vraag. Het onderscheidende element bij de kwalificatie van een rechtsverhouding als arbeidsovereenkomst is niet dat partijen de rechtsverhouding contractueel als overeenkomst van opdracht hebben ingericht, maar of de verrichte arbeid 'in dienst' van de andere partij wordt verricht. Daarbij moet worden gekeken naar zowel de overeenkomst als de uitvoering daarvan. Dit betekent dat bij beantwoording van de vraag of een overeenkomst als arbeidsovereenkomst moet worden aangemerkt, het gewicht dat toekomt aan een contractueel beding mede afhangt van de mate waarin dat beding daadwerkelijk betekenis heeft voor de partij die de werkzaamheden verricht.

De wijze waarop 'in dienst' moet worden uitgelegd is, mede als gevolg van de grote toename van het aantal werkenden dat zich zzp'er noemt, sinds enkele jaren aanleiding voor veel jurisprudentie en heeft er zelfs toe geleid dat de demissionaire regering in oktober 2023 een conceptwetsvoorstel 'verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden' in consultatie heeft gebracht. Dat maakt de duiding van wat moeten worden verstaan onder het 'in dienst' van een werkverschaffer arbeid verrichten, relevant voor de beantwoording van de vraag of het juist is dat 'binnen de geldende maatschappelijke verhoudingen en de verwachtingen die aan politieke ambtsdragers worden gesteld' de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers 'in principe zoveel mogelijk in lijn zijn met die van werknemers.'

Het 'in dienst' van de andere partij arbeid verrichten wordt aangeduid als het gezagscriterium. Dat dit criterium onderscheidend is bij de kwalificatie van een rechtsverhouding als arbeidsovereenkomst, houdt verband met het feit dat bij de arbeidsovereenkomst voor risico en rekening van de werkgever komt of het aan de

werknemer betaalde loon in verhouding staat tot de opbrengst van de door hem verrichte arbeid. Daardoor komt het economische resultaat van de door de werknemer verrichte arbeid dus steeds voor rekening en risico van de werkgever. Dit economische risico brengt mee dat de werkgever gezag, leiding en toezicht dient te houden gedurende de arbeid en de arbeid daarom in dienst van de werkgever dient te worden verricht.<sup>38</sup> De gezagsverhouding kan daarmee worden aangemerkt als het tegenwicht van het voor risico en rekening van de werkgever komen van het economische resultaat van de door de werknemer verrichte arbeid.<sup>39</sup>

Dat het economisch resultaat niet voor rekening en risico van de werknemer dient te komen wanneer deze de arbeid in dienst van de werkgever verricht, houdt ook verband met het feit dat de werknemer de arbeid persoonlijk verricht en deze met het daarvoor ontvangen loon moet voorzien in zijn levensonderhoud. Met het oog hierop zijn in titel 7.10 BW en de andere hierboven al aangehaalde bronnen van arbeidsrecht tal van voorschriften opgenomen die betrekking hebben op de invulling of uitvoering van de arbeidsovereenkomst en die door de werkgever jegens de werknemer in acht moeten worden genomen.

### *De bestuurder van een rechtspersoon is ook werknemer*

Vanuit de gedachte dat essentieel is voor het bestaan van een arbeidsovereenkomst dat het economisch resultaat van de verrichte arbeid niet voor rekening en risico voor de werknemer komt, is ook goed verklaarbaar dat bestuurders van rechtspersonen werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst.<sup>40</sup> Dat hier een gezagsverhouding ontbreekt omdat de bestuurder de 'hoogste baas' is binnen de onderneming en deze autonoom is omdat hij de onderneming bestuurt<sup>41</sup>, staat dan niet in de weg aan het bestaan van een arbeidsovereenkomst. Het feit dat de bestuurder te allen tijde kan worden ontslagen door de aandeelhouder(s) van de vennootschap onderscheidt hem ook van de ondernemer. De arbeidsrechtelijke bescherming van de bestuurder brengt dan

---

<sup>38</sup> "Dit oeconomisch verschil heeft ten gevolge, dat bij de arbeidsovereenkomst de werkgever gezag, leiding en toezicht moet houden gedurende den arbeid. Juridisch is dit element derhalve in de omschrijving onmisbaar, vandaar dat bij de arbeidsovereenkomst de arbeid in dienst van den werkgever moet zijn verricht." A.E. Bles, De wet op de arbeidsovereenkomst, deel I, 's-Gravenhage: Belinfante 1907, p. 314.

<sup>39</sup> Omdat de werkgever de door de werknemer in zijn onderneming verrichte arbeid te gelde maakt en de werkgever de rekening betaalt wanneer dit niet lukt (omdat het door hem aan de werknemer betaalde loon niet in verhouding staat tot de opbrengst van de arbeid) dient hij aanwijzingen te kunnen geven over de wijze waarop de arbeid wordt verricht.

<sup>40</sup> Alleen de rechtsverhouding van de bestuurder van beursgenoteerde N.V.' is op grond van de wet geen arbeidsovereenkomst (artikel 2:132 lid 3 BW). In het voorontwerp van het wetsvoorstel dat uiteindelijk resulteerde in deze uitsluiting van de rechtsverhouding van de bestuurder van beursgenoteerde N.V. was nog opgenomen dat deze uitsluiting zou moeten gelden voor de bestuurder van elke N.V. en B.V., maar dit werd in strijd geacht met de beschermingsgedachte van het arbeidsovereenkomstenrecht (zie Kamerstukken II 2009/10, 31763, nr. 10).

<sup>41</sup> Zie Forumbank-arrest, HR 21 januari 1955, NJ 1959/43 en herhaald in HR 13 juli 2007, NJ 2007/434 (ABN AMRO), HR 9 juli 2010, NJ 2010/544 (ASM International) en HR 20 april 2018, NJ 2018/331 (Boskalis / Fugro).

mee dat deze aanspraak maakt op een hogere dan de wettelijke ontslagvergoeding (billijke vergoeding) als geen sprake is van een redelijke grond voor ontslag. De ondernemer voor wiens rekening en risico het resultaat van de onderneming komt, maakt geen aanspraak op deze arbeidsrechtelijke bescherming.<sup>42</sup>

#### **4. Ruimere toegangspoort naar de regeling van de arbeidsovereenkomst sluit politieke ambtsdragers in**

Als gevolg van de in de afgelopen decennia (door economische en maatschappelijke ontwikkelingen) gewijzigde rol en hoedanigheid van de werkgever en de werknemer binnen de arbeidsovereenkomst, is niet meer alleen het hebben van gezag/leiding/toezicht bepalend voor het antwoord op de vraag of sprake is van een arbeidsovereenkomst. Of de rechtsverhouding van de werkende moet worden aangemerkt als arbeidsovereenkomst, hangt – zo overweegt de Hoge Raad in zijn arrest van 24 maart 2023<sup>43</sup> – af van:

*(...) alle omstandigheden van het geval in onderling verband bezien. Van belang kunnen onder meer zijn de aard en duur van de werkzaamheden, de wijze waarop de werkzaamheden en de werktijden worden bepaald, de inbedding van het werk en degene die de werkzaamheden verricht in de organisatie en de bedrijfsvoering van degene voor wie de werkzaamheden worden verricht, het al dan niet bestaan van een verplichting het werk persoonlijk uit te voeren, de wijze waarop de contractuele regeling van de verhouding van partijen is tot stand gekomen, de wijze waarop de beloning wordt bepaald en waarop deze wordt uitgekeerd, de hoogte van deze beloningen, en de vraag of degene die de werkzaamheden verricht daarbij commercieel risico loopt. Ook kan van belang zijn of degene die de werkzaamheden verricht zich in het economisch verkeer als ondernemer gedraagt of kan gedragen, bijvoorbeeld bij het verwerven van een reputatie, bij acquisitie, wat betreft fiscale behandeling, en gelet op het aantal opdrachtgevers voor wie hij werkt of heeft gewerkt en de duur waarvoor hij zich doorgaans aan een bepaalde opdrachtgever verbindt.*

*Het gewicht dat toekomt aan een contractueel beding bij beantwoording van de vraag of een overeenkomst als arbeidsovereenkomst moet worden aangemerkt, hangt mede af van de mate waarin dat beding daadwerkelijk betekenis heeft voor de partij die de werkzaamheden verricht.*

Wanneer wordt aangenomen dat voor alle politieke ambtsdragers geldt dat geen sprake is van ondergeschiktheid aan een bevoegd gezag, is hiermee dus niet gezegd dat op deze grond geen sprake zou kunnen zijn van een arbeidsovereenkomst.<sup>44</sup> Als artikel 3 onderdeel a Ambtenarenwet dit niet expliciet uitsloot, zou de rechtsverhouding van de politieke ambtsdrager op basis van 'alle omstandigheden van het geval in onderling

---

<sup>42</sup> Zie Hof Den Haag 29 maart 2022, JAR 2022/106.

<sup>43</sup> HR 24 maart 2023, ECLI:NL:HR:2023:443.

<sup>44</sup> Kamerstukken II 2001/02, 28479, nr. 1, p. 7.

verband bezien' ook als arbeidsovereenkomst kunnen worden gekwalificeerd. Nu met de in het arbeidsrecht geregelde rechtspositie van de werknemer is beoogd het economisch resultaat van de verrichte arbeid niet voor zijn rekening en risico te laten komen, kan worden beargumenteerd dat dit arbeidsrecht dan op een vergelijkbare wijze van toepassing zou moeten zijn op de rechtsverhouding van de politieke ambtsdrager.

Dat zou een argument zijn om de rechtspositie van de politieke ambtsdrager - die met de daarvoor ontvangen vergoeding geacht wordt (mede) te voorzien in zijn levensonderhoud - aan te laten sluiten bij die van de werknemer. Alleen wanneer een arbeidsrechtelijke regeling incompatibel is met de unieke positie van de politieke ambtsdrager,<sup>45</sup> zou deze niet van toepassing moeten zijn. Zo kan de wijze van invulling van het politieke ambt geen rechtspositionele gevolgen hebben zoals bij een werknemer (toekennen van een vaste aanstelling, salarisverhogingen, extra periodieken, bonusregelingen). Ook bestaat er geen recht op tewerkstelling zoals voor werknemers (artikel 7:611 BW), of dezelfde vrijheid om nevenwerkzaamheden te verrichten (artikel 7:653a BW), noch gelden er arbeids- en rusttijdenregelingen of zijn er re-integratieverplichtingen bij arbeidsongeschiktheid, opzegverboden of een preventieve ontslagtoets (artikel 7:670 en 7:671 BW).

Relevante verschillen in de rechtsbescherming van de politieke ambtsdrager in vergelijking met die van de werknemer, dienen te worden gewogen om te bepalen of 'compensatie' nodig is en zo ja, hoe dit kan op een met het politieke ambt verenigbare wijze. Op bepaalde punten dient daarbij nader onderscheid gemaakt te worden tussen de politieke ambtsdrager die volksvertegenwoordiger is en de politieke ambtsdrager die bestuurder is. Wanneer wordt gekeken naar de eindverantwoordelijkheid die politieke bestuurders hebben en het grote afbreukrisico dat zij lopen, kan geconstateerd worden dat er raakvlakken zijn met de bestuurder van de rechtspersoon (nv/bv).

## **5. Vergelijking kernarbeidsvoorwaarden werknemers, politieke ambtsdragers en zzp'ers**

In de hierna weergegeven tabel is op hoofdlijnen weergegeven hoe de rechtspositie van de zelfstandige opdrachtnemer (zzp'er) zich verhoudt met die van de werknemer en de politieke ambtsdrager.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Zie in dat verband het schematisch overzicht dat resulteert in een richtinggevend kader voor de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers in de Visie 2015 (p. 116, bijlage 2).

<sup>46</sup> De onderdelen in deze tabel komen overeen met die in de tabel die is opgenomen in de Visie 2015.



	<b>Arbeidsvoorwaarde Werknemer</b>	<b>Geldt dit voor de politieke ambtsdrager (volksvertegenwoordiger/bestuurder)?</b>	<b>Geldt dit voor de zzp'er?</b>
<b>1</b>	Ontwikkeling bezoldiging	Ja, binnen randvoorwaarden (niet individueel onderhandelbaar)	Nee (individueel uitonderhandeld)
<b>2</b>	Ontslag en recht op uitkering	Nee, geen rechtsbescherming, wel ontslaguitkering conform Appa	Nee, geen rechtsbescherming
<b>3</b>	Re-integratie	Ja, Appa	Nee
<b>4</b>	Uitkering bij arbeidsongeschiktheid	Ja, Appa ontslaguitkering	Nee (particulier te verzekeren)
<b>5</b>	Voorzieningen	In beginsel verstrekkingen en vaste/ forfaitaire vergoeding in plaats van declaraties (worden wel vaker dwingend geregeld)	Nee (individueel uitonderhandeld)
<b>6</b>	Pensioen	Deels (nl. wel voor dagelijks bestuurders, TK leden, conform Appa, en forfaitaire bijdrage overige volksvertegenwoordigers, soms via "kan" bepaling, in het betreffende rechtspositiebesluit)	Nee particulier te verzekeren)

Voor ieder politiek ambt gelden andere regels die de bezoldiging of vergoeding voor werkzaamheden, onkostenvergoedingen, de uitkering na aftreden etc. regelen. Van politieke ambtsdragers wordt verwacht dat zij transparant zijn over nevenfuncties, declaraties en het gebruik van voorzieningen. De laatste jaren zijn de rechtspositieregelingen voor politieke ambtsdragers geharmoniseerd en gemoderniseerd. Daarbij zijn steeds meer voorzieningen dwingend geregeld en bestaat minder ruimte om lokaal, bijvoorbeeld in een lokale gemeentelijke verordening, voorzieningen toe te kennen.

De basis voor de rechtspositie van decentrale politieke ambtsdragers is te vinden in verschillende wetten en regelingen. Specifieke rechten en plichten zijn neergelegd in het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers en de Regeling rechtspositie decentrale politieke ambtsdragers. De Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) regelt de ontslaguitkering (het 'wachtgeld') van politieke ambtsdragers.



## Bijlage 8

## Bijlage 8

*Indexatievergelijking: de verschillen tussen de beide methodes voor indexatie van de primaire beloning ('salaris') van decentrale (CBS voor alle overheidssectoren) en van centrale politieke ambtsdragers (daarvoor geldt alleen de cao-loonindex voor de sector rijksambtenaren)*

Jaar	Sector Rijk	CBS overheidssectoren
2006	2,0	0,0
2007	2,3	2,6
2008	2,0	1,5
2009	2,0	5,6
2010	0,0	2,1
2011	0,0	1,6
2012	0,0	0,0
2013	0,0	1,6
2014	0,0	0,0
2015	2,05	0,0
2016	3,0	1,5
2017	1,4	4,9
2018	3,0	0,0
2019	2,0	3,3
2020	2,0	2,8
2021	0,7	2,9
2022	2,5	3,2
2023	3,0	1,4
2024	1,5	5,4
<b>Totaal</b>	<b>29,45%</b>	<b>40,4%</b>
<b>Index</b>	<b>133,8</b>	<b>148,7</b>



## Bijlage 9

## Bijlage 9

### Stakeholders Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers

Het Overleg Rechtspositie Decentrale Politieke Ambtsdragers (ORDPA) vormt het overleg waarbinnen gesproken wordt over arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers met het ministerie van BZK. Er is een ambtelijk en een bestuurlijk ORDPA. De VNG, het IPO, de UvW nemen als koepels deel aan dit overleg, naast een aantal beroepsverenigingen van politieke ambtsdragers, zoals: het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB), de Wethoudersvereniging, de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (NVvR), de Vereniging voor Statenleden "*Statenlidnu*", de Nederlandse Vereniging van Waterschapsbestuurders namens Bedrijven (NVWB), bestuurdersverenigingen Kring Voorzitters van Waterschappen (KVW) en de Vereniging Belangenbehartiging Dagelijks Bestuurders van Waterschappen (VBDW). Het Adviescollege adviseert in den brede over de rechtspositie van politieke ambtsdragers. Zijn conclusies zullen door de minister van BZK worden omgezet in concrete voorstellen voor wet- en regelgeving en worden besproken in het ORDPA, voor zover het aanspraken van decentrale politieke ambtsdragers betreft. Het ORDPA kan ook zelf het initiatief nemen om bij de minister van BZK bepaalde onderwerpen aan te dragen die bijv. voor een adviesaanvraag aan het adviescollege in aanmerking kunnen komen of die een bijdrage leveren aan de periodieke herijking daarvan. Het Adviescollege kan uiteraard ook zelf in gesprek gaan met ORDPA-leden over onderwerpen die op het terrein van het college liggen. Voor de landelijke en Overzeese politieke ambtsdragers zijn geen (belangen-) verenigingen actief; zij zullen door het Adviescollege worden benaderd via (de contactpersonen) van hun voorzitters (Vicepresident Raad van State, Ombudsman), of presidia (Eerste en Tweede Kamer), en de verantwoordelijke bestuurders voor de BES-eilanden. Daarnaast zal ook de Vereniging van Oud-parlementariërs worden geconsulteerd.

#### Deelnemers bestuurlijk ORDPA

##### Vorzitters

- de heer Hans Oosters namens de commissarissen van de Koning
- de heer Erik van Merrienboer namens de burgemeesters
- de heer Stefan Kuks namens de voorzitters van waterschappen

##### Dagelijks bestuurders

- de heer Frank Rijkaart namens de gedeputeerden
- de heer Axel Boomgaars, namens de wethouders
- de heer Sander Mager namens de dagelijks bestuurders van waterschappen

##### Volksvertegenwoordigers

- de heer Harold van de Velde namens de statenleden
- mevrouw Hanneke Willemstein namens de raadsleden
- mevrouw Yvonne Schram namens de algemeen bestuurders van waterschappen

## Koepels

- mevrouw Hanne van Aart namens de VNG

## Ondersteuning

- *mevrouw Man (VNG)*
- *de heer Arnts (Unie van Waterschappen)*
- *mevrouw Westera (NGB)*
- *de heer Van Gool (Wethoudersvereniging)*
- *mevrouw Van Loon (Statenlid.nu)*
- *de heer Bouwmans (Nederlandse Vereniging voor Raadsleden)*

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](mailto:info@adviescollege-rpa.nl)

[www.adviescollege-rpa.nl](http://www.adviescollege-rpa.nl)