

# VOOR DE PUBLIEKE ZAAK

OVER EEN AANLOKKELIJK  
PERSPECTIEF VOOR DE DECENTRALE  
VOLKSVERTEGENWOORDIGER



Vormgeving: Studio Tint, Den Haag

Druk: Xerox OBT

© maart 2018 Raad voor het Openbaar Bestuur

ISBN 978 90 5991 109 3

# Inhoud



|                                                                                                                       |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Voorwoord                                                                                                             | 5  |
| Advies: een aantrekkelijk perspectief voor de decentrale<br>volksvertegenwoordiger                                    | 7  |
| Aanbevelingen                                                                                                         | 20 |
| Bijlage I    Aantrekkelijkheid, balans en <i>civitas relinquo</i> , het abc van<br>decentrale volksvertegenwoordiging | 23 |
| 1        Inleiding                                                                                                    | 24 |
| 1.1      Adviesaanvraag                                                                                               | 24 |
| 1.2      Leeswijzer                                                                                                   | 25 |
| 2        Voor de ijver: historisch overzicht                                                                          | 26 |
| 2.1      Een korte versie van een lange geschiedenis                                                                  | 26 |
| 2.1.1    Jaren '70: commissie-Merkx                                                                                   | 26 |
| 2.1.2    Jaren '80: verbetering rechtspositie                                                                         | 29 |
| 2.1.3    Jaren '90: herziening Gemeentewet                                                                            | 30 |
| 2.1.4    Jaren '00: dualisering                                                                                       | 31 |
| 2.1.5    Commissie-Dijkstal                                                                                           | 31 |
| 2.2      Wachtgeld en secundaire arbeidsvoorwaarden                                                                   | 32 |
| 2.2.1    Wachtgeld voor decentrale volksvertegenwoordigers                                                            | 32 |
| 2.2.2    Secundaire arbeidsvoorwaarden voor decentrale<br>volksvertegenwoordigers                                     | 33 |
| 3        Aantrekkelijkheid: trots of terughoudend?                                                                    | 34 |
| 3.1      Aantrekkelijkheid, gezien door volksvertegenwoordigers                                                       | 35 |
| 3.2      Aantrekkelijkheid, gezien vanuit het perspectief van<br>burgers                                              | 37 |
| 3.2.1    Lokaal kiezersonderzoek                                                                                      | 37 |
| 3.2.2    Politiek geïnteresseerde burgers                                                                             | 39 |
| 3.2.3    Burgerperspectief: gebrek aan responsiviteit bij<br>'de politiek'                                            | 40 |

|             |                                                                                             |    |
|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 4           | Balans: tijdsbesteding, werkdruk, verantwoordelijkheid en de beloning                       | 42 |
| 4.1         | Balans                                                                                      | 42 |
| 4.1.1       | Tijdsbesteding                                                                              | 42 |
| 4.1.2       | Werkdruk                                                                                    | 43 |
| 4.1.3       | Beloning                                                                                    | 44 |
| 4.1.4       | Verantwoordelijkheid                                                                        | 45 |
| 4.2         | Wat kost de decentrale volksvertegenwoordiging?                                             | 45 |
| 4.3         | Hoe is het in het buitenland geregeld?                                                      | 47 |
| 5           | Burgerschaps- of politiek verlof                                                            | 51 |
| 5.1         | Wettelijke regelingen                                                                       | 51 |
| 5.2         | Arbeidsachtergrond en flexibiliteit werkgever                                               | 54 |
| 5.3         | Proef voor meer maatwerk                                                                    | 55 |
| 6           | Conclusies                                                                                  | 56 |
| 6.1         | Principes die ten grondslag liggen aan het ambt van decentrale volksvertegenwoordiger       | 56 |
| 6.2         | Aantrekkelijkheid: overwegend negatief beeld                                                | 57 |
| 6.3         | Balans: naast hoofdwerkzaamheden is de werkdruk hoog en vergoeding in kleine gemeenten laag | 58 |
| 6.4         | Burgerschaps- of politiek verlof                                                            | 58 |
| Bijlage II  | Adviesaanvraag                                                                              | 59 |
| Bijlage III | Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur                                                | 64 |



## Voorwoord



Over de staat van de decentrale democratie is de afgelopen decennia het nodige gezegd, geschreven en gediscussieerd. De vraagstukken gaan bijvoorbeeld over het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur, de rol van volksvertegenwoordigers in een tijdperk van participatiesamenleving en doe-democratie, het functioneren van politieke partijen en de kracht van het decentrale bestuur na decentralisaties. Centraal in het voorliggende advies staat het thema over de aantrekkelijkheid van het ambt van decentrale volksvertegenwoordiger: lid van de gemeenteraad, provinciale staten of het algemeen bestuur van een waterschap. Nederland heeft goed openbaar bestuur, we hebben goede volksvertegenwoordigers en dat willen we graag zo houden. Maar het ambt staat van verschillende kanten onder druk. De tijdsinvestering is groot, de verantwoordelijkheid is hoog en het is zoeken naar de juiste balans tussen inzet voor het ambt, werk en privé. Op verzoek van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wil de Raad voor het Openbaar Bestuur met dit advies een perspectief bieden om het ambt aantrekkelijk te maken en te houden.

Voor het advies is gesproken met sleutelfiguren, is een bijeenkomst gehouden met de Sociaal-Economische Raad (SER), is teruggeblikt op de geschiedenis van het ambt en is aan de hand van het nodige onderzoeksmateriaal de stand van het ambt opgemaakt. Vijftien jaar na de dualisering staan met name gemeenteraden op een nieuw kruispunt. Na een periode dat er minder maar grotere gemeenten zijn ontstaan door herindelingen, dat er een veelvoud aan taken zijn gedecentraliseerd naar de 'eerste overheid' en dat het publieke debat op sociale media zijn intrede heeft gedaan in de raadszaal, is het zaak om ons decentrale bestuur op peil te houden. Door versterking van de positie van decentrale volksvertegenwoordigers, maar ook door versterking van de instituties: gemeenteraad, provinciale staten, dagelijks bestuur van waterschappen, griffie en rekenkamer. Versterking om goed bestuur in de toekomst te waarborgen, zodat ook over vijftien jaar na nu het decentrale bestuur stevig in de schoenen staat om de maatschappelijke vraagstukken van straks het hoofd te bieden.



Het advies is tot stand gekomen onder begeleiding van een projectgroep uit de Raad bestaande uit Frank van Ommeren, Milo Schoenmaker en Albertine van Vliet-Kuiper. In het adviestraject werd de Raad ondersteund door de stafleden Frank van de Meyden (tot 1 januari 2018) en Michael Mekel.

drs. Han Polman  
Voorzitter Raad voor het Openbaar Bestuur

drs. Rien Fraanje  
Secretaris-directeur

## Advies: een aantrekkelijk perspectief voor de decentrale volksvertegenwoordiger



### KERNBOODSCHAP

Hoe kan de aantrekkelijkheid van volksvertegenwoordigende functies in het decentrale bestuur worden vergroot? Hoe kunnen tijdsbesteding, werkdruk, verantwoordelijkheid en de beloning van decentrale volksvertegenwoordigers meer in balans worden gebracht? Helpt een regeling voor burgerschapsverlof om het ambt aantrekkelijk te houden en te maken? Dat zijn de vragen die de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)<sup>1</sup> de Raad voor het Openbaar Bestuur stelde over de versterking van de positie van decentrale volksvertegenwoordigers. Naar aanleiding van de adviesvraag heeft de Raad eerst een analyse uitgevoerd naar de aantrekkelijkheid van het ambt (zie Bijlage I). Op grond hiervan en in antwoord op de vragen adviseert de Raad als volgt.

Volksvertegenwoordiging in het decentrale bestuur is lekenbestuur. De Raad benadrukt opnieuw de waarde hiervan. Lokale en regionale democratie heeft de legitimiteit nodig van de politicus, die goed is aangesloten op wat er in de maatschappij leeft. Passend bij lekenbestuur mag het accent van het werk van gemeenteraden, provinciale staten en algemeen besturen van waterschappen volgens de Raad meer liggen bij volksvertegenwoordigende activiteiten in plaats van dat bijna tweederde van de beschikbare tijd opgaat aan bestuurlijke activiteiten.

Decentrale volksvertegenwoordigers geven hart en ziel voor de publieke zaak. Maar voortgaan met de huidige intensieve invulling van het ambt draagt het risico met zich mee dat het voor steeds minder mensen mogelijk is om volksvertegenwoordiger te worden. Als de inzet van decentrale volksvertegenwoordigers niet of slechts heel moeilijk te combineren is met werk, zorgtaken en de privésituatie, dan staat dat op gespannen voet met het principe dat het ambt voor iedereen toegankelijk moet zijn. Dus benadrukt de Raad dat het ambt van decentrale volksvertegenwoordiger een nevenfunctie is en dat ook moet blijven.

Passend bij de aard en omvang van een nevenfunctie, pleit de Raad ervoor dat de werkzaamheden van decentrale volksvertegenwoordigers behapbaar moeten zijn met minder tijdsbesteding (pakweg 8 tot 12 uur) dan de 16 tot 20 uur die nu gemiddeld in het werk worden gestoken door gemeenteraads- en statenleden.

<sup>1</sup> Adviesaanvraag van 3 juli 2017, zie Bijlage II.



Dagelijks bestuur en decentrale volksvertegenwoordiging hebben verschillende rollen en nemen verschillende positie in het stelsel in. Daarbij horen afspraken over goede rolneming: volksvertegenwoordiging, kaderstelling, controle. En afspraken over goede ondersteuning: griffie, rekenkamer en facilitering door het dagelijks bestuur. Bewuste rolneming en goede ondersteuning kunnen volgens de Raad bijdragen aan reëel minder tijdsbesteding en vergroten zo de aantrekkelijkheid van het ambt. Het dwingt decentrale volksvertegenwoordigers sommige dingen anders te doen: minder bestuurlijke activiteiten zoals vergaderen, stukken lezen en fractieberaad. Dat kan alleen als wordt geïnvesteerd in een goede toerusting (griffie, rekenkamer, fractieondersteuning, scholing). Goede democratie is die investering volgens de Raad meer dan waard.

Verbetering van secundaire arbeidsvoorwaarden maakt het ambt aantrekkelijker, bijvoorbeeld door middel van een voorziening die het risico van het mislopen van pensioenopbouw opvangt en door meer ondersteuning voor scholing.

Gemeenteraadsleden uit de kleinste gemeenten (tot en met 8.000 inwoners) ontvangen gemiddeld de laagste vergoeding; € 4,91 per uur. In gemeenten met een inwonertal tussen 150.000 en 375.000 inwoners is de ontvangen vergoeding gemiddeld de hoogste: € 19,64 per uur. Het verschil in beloning tussen gemeenteraadsleden van verschillende gemeentegrootte is naar het oordeel van de Raad te groot. Daarom adviseert de Raad dat de vergoeding voor werkzaamheden van gemeenteraadsleden in kleine gemeenten (tot 24.000 inwoners) omhoog gaat.<sup>2</sup> In grote gemeenten (vanaf 100.000 inwoners) is het gemeenteraadslidmaatschap een halve baan en dat staat op gespannen voet met het principe dat het ambt een voor iedereen toegankelijke nevenfunctie moet zijn. De Raad vindt dat ook het ambt van volksvertegenwoordiger in grote gemeenten zou moeten worden ingevuld met minder tijdsbesteding om zo toegankelijk en aantrekkelijk te zijn. In de redenering is het, passend bij de beperktere omvang van de nevenfunctie, voorstelbaar dat de vergoeding voor gemeenteraadsleden van grote gemeenten (vanaf bijvoorbeeld 100.000 inwoners) op termijn gefaseerd omlaag kan.

Bij feitelijk minder tijdsbesteding kan de vergoeding voor provinciale statenleden gelijk blijven.

De Raad juicht maatwerk toe waarbij werkgevers decentrale volksvertegenwoordigers (in spe) voldoende ruimte bieden om een combinatie van werk en het lidmaatschap van een decentrale volksvertegenwoordiging mogelijk te maken. Flexibiliteit in werktijden, beschikbaarheid en eventueel de mogelijkheid van parttime verlof zouden hieraan kunnen bijdragen,

2 De Raad gaat hierbij uit van de bestaande indeling van gemeentegrootte.



aldus de Raad. Tegelijkertijd realiseert de Raad zich dat nieuwe wettelijke regelingen voor politiek of burgerschapsverlof niet eenvoudig implementeerbaar zouden zijn. Bij minder tijdsbesteding is het ambt van decentrale volksvertegenwoordiger voor werknemers, zelfstandig ondernemers en zzp-ers beter behapbaar naast hun hoofdwerkzaamheden. Nu voorts uit onderzoek blijkt dat de meeste gemeenteraadsleden ervaren dat hun werkgever zich flexibel opstelt, denkt de Raad dat maatwerk ook binnen de bestaande regelingen voor politiek of burgerschapsverlof tot de mogelijkheden behoort. Daarbij vindt de Raad het wenselijk dat decentrale overheden met werkgevers overeenkomen dat actief wordt gewezen op het feit dat het mogelijk is en ruimte wordt geboden voor werknemers om volksvertegenwoordiger te zijn.

De aantrekkelijkheid van het ambt kan worden vergroot door herwaardering: betere beeldvorming over het belang en het werk van volksvertegenwoordigers. Om meer geïnteresseerden voor het ambt te werven bepleit de Raad experimenten om het potentieel aan te boren van de 98% van de mensen die geen lid zijn van een politieke partij.

## LEKENBESTUUR

Decentrale volksvertegenwoordiging moet lekenbestuur zijn en blijven. De oorspronkelijke betekenis van het begrip 'leek' (behorend tot het volk, niet tot de geestelijke stand) en de nieuwe betekenis (geen vakman) geven precies aan waarom lekenbestuur zo'n belangrijk kenmerk is van onze decentrale volksvertegenwoordiging. Voortschrijdende professionalisering van onze maatschappij maakt het steeds verleidelijker voor decentrale volksvertegenwoordigers om materiedeskundigheid te vergaren. Maar democratie heeft de legitimiteit nodig van de politicus, die goed is aangesloten op wat er in de maatschappij leeft. Gespecialiseerde kennis is het terrein van de vakman, de ambtenaren en de dagelijkse bestuurders (burgemeesters, wethouders, commissarissen van de koning, gedeputeerden, dijkgraven, heemraden). Die deskundigheid moet dienstbaar zijn aan democratie en niet andersom, democratie die wordt gerund door deskundigen. Decentrale volksvertegenwoordigers zijn geen vaklui, het lekenbestuur is noodzakelijk voor de legitimiteit van het decentrale openbaar bestuur en vormt zo juist het contrapunt van de steeds verder oprukkende specialisering. Daarom is het zijn van decentrale volksvertegenwoordiger niet een beroep waaraan arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid zijn verbonden, maar een politiek ambt. Een hoog ambt dat herwaardering verdient.

Het ambt van decentrale volksvertegenwoordiger is dus een nevenfunctie, een functie 'erbij', en de Raad wil dat graag zo houden.



De Raad ziet dat decentrale volksvertegenwoordigers in gemeenteraden, provinciale staten en algemeen besturen van waterschappen zich vol overgave inzetten voor hun gemeente, provincie en waterschap. Dat doen zij met toewijding, enthousiasme en enorme gedrevenheid. De Raad vreest echter dat het vroeg of laat zal vastlopen: wie kan het nog opbrengen om het ambt te vervullen naast het werk en de privésituatie? De Raad stelt vast dat de tijdsbesteding van het werk van decentrale volksvertegenwoordiger blijft toenemen en dat dit voor veel mensen een drempel vormt om politiek actief te worden. In tal van gemeenten is het moeilijk gebleken om de kieslijsten voor de gemeenteraadsverkiezingen goed bezet te krijgen. Daarin schuilt het gevaar van een eenzijdig samengestelde gemeenteraad met alleen mensen die het ambt van volksvertegenwoordiger kunnen combineren met werk, zorgtaken en de privésituatie. De Raad vindt echter principieel dat het ambt voor iedereen toegankelijk moet zijn.

### WERKWIJZE EN TIJDSBESTEDING

De gemiddelde tijdsduur die gemeenteraadsleden besteden aan het gemeenteraadswerk is licht gestegen van 15,9 uur in 2014 naar 16 uur in 2017. Hoe groter de gemeente, hoe meer tijd gemeenteraadsleden gemiddeld besteden aan gemeenteraadswerk: in grote gemeenten is het gemeenteraadslidmaatschap een halve baan.<sup>3</sup> Statenleden zijn nog meer tijd kwijt, gemiddeld besteden zij meer dan 20 uur per week aan het statenwerk.<sup>4</sup> De tijdsbesteding staat op gespannen voet met de aard en omvang van een nevenfunctie. Een aanlokkelijk perspectief zou zijn dat de tijdsbesteding minder uur bedraagt, bijvoorbeeld 8 tot 12 uur. Ook voor gemeenteraadsleden van grote gemeenten en Statenleden van provincies.

Minder feitelijke tijdsbesteding dwingt de dingen anders te doen. Minder bestuurlijke activiteiten: minder vergaderen, minder stukken lezen, minder fractieberaad. De handvatten hiervoor zijn niet nieuw: efficiënter vergaderen, betere raads- of statenstukken, stuur als volksvertegenwoordiging op hoofdlijnen en laat de details over aan het dagelijks bestuur (colleges van burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten, dijkgraaf en heemraden). Minder is in dit geval ook meer. Meer ondersteuning: een beter toegeruste griffie, meer fractieondersteuning, een sterke rekenkamer die controlewerkzaamheden uitvoert.

- 3 In gemeenten < 14.000 inwoners bedroeg de gemiddelde tijdsbesteding per week in 2017 bijna 13 uur, in gemeenten > 100.000 inwoners meer dan 20 uur en in gemeenten > 150.000 inwoners bijna 24 uur. Bron: Daadkracht voor de overheid in opdracht van Raadslid.Nu. *Nationaal Raadsledenonderzoek 2017. Vijfde trendonderzoek naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van gemeenteraadsleden*, maart 2017.
- 4 Daadkracht voor de overheid, *Nationaal Statenledenonderzoek 2013, Tweede trendonderzoek naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van Provinciale Statenleden: éénmeting*, 2013.



De meerderheid van de zittende decentrale volksvertegenwoordigers (ongeveer 60%, zowel gemeenteraadsleden als Statenleden) geeft aan tevreden te zijn met de tijdsbesteding, bijna een kwart zou er nog wel meer tijd in willen steken. Het pleidooi van de Raad om minder tijd te besteden gaat tegen deze tevredenheidscijfers in, zo lijkt het. Maar de Raad beoogt hiermee de aantrekkelijkheid van het ambt te verhogen. Want de klachten over werkdruk zijn er ook: het is bijna niet te combineren met werk en de privésituatie. En hoge werkdruk en tijdsbesteding zijn de grootste afschrikkers voor mensen die overwegen zich beschikbaar te stellen voor het ambt van volksvertegenwoordiger.

Er is nog een reden om te pleiten voor minder tijdsbesteding. De laatste jaren hebben met name gemeenteraden meer verantwoordelijkheden gekregen als gevolg van de decentralisaties in het sociale domein. En de verwachting is dat het daar niet bij blijft met de komst van de Omgevingswet. Ongemerkt stapelt het aantal uren zich op met de toegenomen verantwoordelijkheid en dat kan niet de bedoeling zijn van lekenbestuur. Dan doemt de valkuil op om van decentrale volksvertegenwoordigers vaklui te maken en dat was en is niet de bedoeling.

Logischerwijs komt dan de vraag op: waar moet de schaarse tijd dan wel aan worden besteed? Als decentrale volksvertegenwoordiger moet of wil je blijkbaar veel geïnformeerd worden. Maar daarin schuilt de valkuil van materie-deskundigheid. Dus zouden decentrale volksvertegenwoordigers volgens de Raad goed het onderscheid moeten maken tussen *need to know* en *nice to know*. In plaats van aan de dominantie van de planning en control cyclus kan de schaarse tijd beter worden besteed aan wezenlijke vragen over visie en de rol van de volksvertegenwoordiging ten opzichte van het dagelijks bestuur. Bijna tweederde van de beschikbare tijd gaat op aan bestuurlijke activiteiten zoals controleren en kaderstellen, terwijl volgens de Raad de kracht van lekenbestuur en de toegevoegde waarde van de gemeenteraad, provinciale staten of algemeen besturen nu juist ligt in de rol van volksvertegenwoordiger. Dus vindt de Raad dat dáár het accent in de werkzaamheden van decentrale volksvertegenwoordigers zou moeten liggen. Natuurlijk blijven kaders stellen en controleren belangrijke rollen, maar voor die functies is het goed mogelijk adequate ondersteuning te organiseren in de vorm van toegesneden voorbereiding door het dagelijks bestuur en bijstand door een behoorlijk uitgeruste griffie en een sterke rekenkamer.

Daarnaast kunnen meer expliciete afspraken over rolneming worden gemaakt. Wat is de rol van de decentrale volksvertegenwoordiging ook ten opzichte van het dagelijks bestuur, bij welk vraagstuk of opgave? En in welke fase van beleidsontwikkeling? Dat is in toenemende mate van belang in een omgeving met wederzijdse afhankelijkheden, waarin vaak alleen via net-

werksamenwerking of meervoudige democratie<sup>5</sup> tot resultaat gekomen kan worden. Goede afspraken vooraf hierover kunnen ‘verlichtend’ werken in tijdsbesteding en leiden tot effectievere volksvertegenwoordiging.

## RECHTSPOSITIE EN BELONING

### *Voor de ijver: kort historisch overzicht*

De instituties van de lokale infrastructuur zijn al meer dan 150 jaar oud, maar het decentrale openbaar bestuur van nu is allang niet meer de gemeente, de provincie of het waterschap van toen. De rechtspositie van politieke ambtsdragers veranderde geleidelijk mee. De meeste politieke ambten werden vroeger als erebanen beschouwd; erebanen die slecht werden betaald en als nuttige vrijetijdsbesteding werden gezien, al dan niet naast een volwaardige betrekking. Later veranderden de meeste bestuursambten (wethouders, gedeputeerden) in voltijdse, volwaardige en betaalde betrekkingen. Ook het ambt van decentrale volksvertegenwoordiger ontwikkelde zich onder invloed van zowel het streven materiële invulling te geven aan het passief kiesrecht (het principe dat elke Nederlander voor landsbediening in aanmerking komt) als de behoefte aan goed gekwalificeerde burgers voor de vervulling van politieke functies.

Het systeem van vergoedingen voor decentrale volksvertegenwoordigers kent een lange geschiedenis. In de gemeentewet van 1851 kregen gemeenteraadsleden een presentievergoeding per bijgewoonde vergadering van de gemeenteraad. De bedoeling van de wetgever was dat dit presentiegeld ‘*slechts [moest] strekken tot aanmoediging van ijver; het droeg zeker geen karakter van een schadevergoeding, nog minder dat van een beloning voor bewezen diensten*’.<sup>6</sup> Dit karakter bleef na de wijziging van de gemeentewet in 1931 gehandhaafd. De maximum toelaatbare bedragen werden vastgesteld door het college van Gedeputeerde Staten, nadat de gemeenteraad was gehoord, en werden in de praktijk gerelateerd aan het aantal inwoners van de gemeente. Vooral in kleinere gemeenten werden lagere bedragen vastgesteld.

De grondslag voor het huidige systeem van vergoedingen werd in de jaren ’70 van de vorige eeuw gelegd door de commissie-Merkx. De presentievergoeding werd niet langer toereikend geacht, de zwaarte van het gemeenteraadslidmaatschap kon niet meer worden afgemeten aan het aantal raads- en commissievergaderingen, omdat het zwaartepunt van de werkzaamheden als

- 5 Zie ook: *Op weg naar meervoudige democratie. Oproep van de Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur*, juni 2016. Meervoudige democratie gaat onder meer over experimenteren, leren, maatwerk en verscheidenheid in innovatie die nodig zijn om de verbinding te leggen tussen representatieve democratie en innovatieve vormen van democratie.
- 6 Kamerstukken II 1974/75, 13 238, nr. 3, blz. 5.



gemeenteraadslid veeleer buiten de vergaderingen lag. De commissie stelde dan ook voor het bestaande systeem van de presentievergoedingen te verlaten en te vervangen door een geheel ander systeem. Dit zou moeten inhouden dat aan gemeenteraadsliden een jaarlijkse vergoeding en een onkostenvergoeding werd gegeven.

Bij het zoeken naar een hanteerbaar vergoedingensysteem overwoog de commissie twee systemen. In het eerste werd, uitgaande van een compensatie voor gederfd inkomen, een wettelijk verplicht verlof ingevoerd met doorbetaling van loon voor werknemers-gemeenteraadsliden, waartegenover een schadeloosstelling aan de werkgever zou worden betaald. In het tweede werd uitgegaan van betaling van de vergoeding voor de werkzaamheden aan het gemeenteraadslid zelf. Aan het eerste systeem was als bezwaar verbonden, dat niet alle gemeenteraadsliden in loondienst zijn en dat de inkomsten uit de hoofdfunctie uiteenlopen, zodat niet voor alle gemeenteraadsliden een gelijke vergoeding zou worden betaald. Het gevolg daarvan zou zijn dat de gemeente een ingewikkelde administratie zou moeten bijhouden om op een goede manier de vergoedingen te berekenen. In het tweede systeem zou dit belangrijke bezwaar vervallen, omdat alle leden van de gemeenteraad eenzelfde vergoeding ontvangen. De commissie sprak dan ook haar voorkeur voor dit laatste systeem uit.

De regering nam de meeste voorstellen van de commissie-Merkx over. Met ingang van 1 januari 1975 werd in het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden de nieuwe systematiek neergelegd: gemeenteraadsliden krijgen een vergoeding voor de werkzaamheden en een onkostenvergoeding. De vergoeding voor de werkzaamheden was mede bedoeld om inkomstenderving in de hoofdfunctie te compenseren. Sindsdien is er regelmatig gesleuteld aan het systeem (opkomst en afschaffing van wachtgeld, secundaire arbeidsvoorwaarden), maar de grondslagen zijn gebleven. De laatste tijd staat met name de vergoeding voor werkzaamheden van gemeenteraadsliden van kleine gemeenten in de belangstelling. De vraag is hoe het verder moet met de rechtspositie en beloning van decentrale volksvertegenwoordigers.

### *Beloning*

De Raad vertrekt voor zijn advies over de beloning van decentrale volksvertegenwoordigers vanuit de volgende drie principes. Allereerst grijpt de Raad terug op wat hiervoor is beschreven over het lekenbestuur: decentrale volksvertegenwoordigers hebben een andere rol en nemen een andere positie in het stelsel in dan de professionals van de dagelijks besturen. Het tweede principe dat de Raad hanteert houdt in dat er geen financiële belemmeringen mogen bestaan om decentrale volksvertegenwoordiger te blijven of te worden. Het derde principe houdt in dat de bezoldiging van decentrale volksvertegenwoordigers het karakter heeft van een vergoeding voor gederfde in-





komsten. Samengevat: lekenbestuur is een functie 'erbij' en dan kan met de toekenning van een betrekkelijk geringe schadeloosstelling en kostenvergoeding worden volstaan. Niet om er rijk van te worden, maar wel een behoorlijke vergoeding zodat iemand een kleine stap terug kan doen in zijn of haar hoofd-functie.

Het verschil in beloning volgens de bestaande indeling van gemeentegrootte is naar het oordeel van de Raad te groot geworden, als wordt gekeken naar de werklast en de toegenomen verantwoordelijkheid van gemeenteraden. Net als raden van grote gemeenten moeten raden van kleine gemeenten immers de decentralisaties verstouwen; in relatieve zin is de druk voor kleine gemeenteraden toegenomen. Tel daarbij op dat – omgerekend naar vergoeding per uur – leden van kleine gemeenteraden er wel heel bekaaid vanaf komen (4,91 euro) ten opzichte van honderdduizend-plus gemeenteraden (19,64 euro per uur), dan is het verschil in beloning tussen gemeenteraadsleden van verschillende gemeentegrootte te groot: de vergoeding voor werkzaamheden van gemeenteraadsleden in kleine gemeenten is onevenredig laag.

Voorts is de Raad geen voorstander van een systeem zoals in sommige andere landen wordt toegepast om een vergoeding per vergadering te verstrekken. Dat zou namelijk ten onrechte suggereren dat het werk van een volksvertegenwoordiger zich met name in het gemeente- of provinciehuis afspeelt. Het pleidooi van de Raad is er nu juist op gericht dat gemeenteraadsleden en provinciale statenleden nu eerst en vooral volksvertegenwoordiger zijn en dat hun werk zich grotendeels buiten het gemeente- of provinciehuis zou moeten afspelen.

Wat betekenen deze principes en uitgangspunten voor het stelsel van vergoedingen voor decentrale volksvertegenwoordigers? Volgens de Raad kunnen de grondslagen van het systeem intact blijven. Maar naar het oordeel van de Raad moet de beloning van *gemeenteraadsleden* van gemeenten tot bijvoorbeeld 24.000 inwoners worden opgetrokken. Passend bij een nevenfunctie kan de vergoeding voor gemeenteraadsleden van gemeenten vanaf 100.000 inwoners op termijn omlaag. De Raad denkt aan een bandbreedte tussen de 750 tot 1.500 euro per maand voor de vergoeding van werkzaamheden. Gerede-neerd naar het advies van de Raad om de gemiddelde tijdsbesteding voor het werk van decentrale volksvertegenwoordigers terug te brengen naar 8 tot 12 uur per week, is de Raad van mening dat omgerekend per uur er sprake is van een behoorlijke beloning. Daarbij neemt de Raad in aanmerking dat de honorering van werkzaamheden van Nederlandse gemeenteraadsleden in internationaal perspectief gemiddeld genomen boven die in andere landen ligt.<sup>7</sup>

7 Waarbij volledigheidshalve wel kan worden opgemerkt dat geen internationaal vergelijkend onderzoek is gedaan naar de zwaarte van de functie.



Aan een lid van *provinciale staten* wordt een vergoeding voor de werkzaamheden toegekend die 1.163,75 euro per maand bedraagt.<sup>8</sup> Geredeneerd naar een tijdsbesteding van 8 tot 12 uur per week meent de Raad meent dat deze vergoeding redelijk is en past binnen de bandbreedte van 750 tot 1.500 euro.

Aan een lid van het *algemeen bestuur van een waterschap* wordt een vergoeding toegekend van 477,42 euro.<sup>9</sup> Daar waar veel gemeenteraadsleden en Statenleden vinden dat de werkdruk en tijdsbelasting te hoog is (resp. 49% en 53%), heeft maar een minderheid van de algemeen bestuursleden deze opvatting (17%).<sup>10</sup> Voor het overige zijn er weinig onderzoeksgegevens beschikbaar over de tijdsbesteding en werkzaamheden van algemeen bestuursleden. De Raad adviseert dat het Ministerie van BZK samen met de belangenvereniging van algemeen bestuursleden hiernaar onderzoek laat doen op grond waarvan eventueel wordt beoordeeld of een aanpassing van de vergoeding aangewezen is.

### *Secundaire arbeidsvoorwaarden*

De Raad denkt dat in de sfeer van secundaire arbeidsvoorwaarden verbeteringen mogelijk zijn om het ambt van decentrale volksvertegenwoordiger aantrekkelijk te maken. Het principe dat gedeerde inkomsten worden vergoed, kan ook gelden voor secundaire arbeidsvoorwaarden. Wie een deel van zijn werkzame bestaan inzet voor de gemeenschap, loopt bijvoorbeeld het risico om over dat werkzame gedeelte pensioenopbouw mis te lopen. De Raad denkt daarom dat een landelijke voorziening<sup>11</sup> in de sfeer van een tegemoetkoming in de kosten van een pensioenverzekering, vergelijkbaar met de bestaande regeling voor een tegemoetkoming in de kosten van ziektekostenverzekering, kan bijdragen aan de aantrekkelijkheid van het ambt van decentrale volksvertegenwoordiger.

Voor een goed functionerende democratie moet een decentrale volksvertegenwoordiging goed worden ondersteund. Dus is scholing geboden, niet om materiedeskundigheid te vergaren, maar om vaardigheden als volksvertegenwoordiger te ontwikkelen. Functionele scholing zoals opleiding, cursussen en

8 Artikel 2, eerste lid, van het Rechtspositiebesluit staten en commissieleden, geldend op 1 januari 2018.

9 Artikel 3.2 van het Waterschapsbesluit, geldend op 1 januari 2018. In het Waterschapsbesluit is aansluiting gezocht bij de rechtspositieregeling die geldt voor gemeenteraadsleden.

10 Ministerie van BZK, *Decentrale volksvertegenwoordiging anno 2015. Belevingsonderzoek onder decentrale volksvertegenwoordigers*, december 2015, p. 68.

11 De Raad wijst in dit verband op een ontwikkeling in het Overleg Rechtspositie Decentrale Politieke Ambtsdragers (ORDPA-overleg) over het mogelijk maken van een pensioen-voorziening. Een *landelijk* geldende aanspraak maakt onderdeel uit van de rechtspositie van *alle* decentrale volksvertegenwoordigers, anders dan de mogelijkheid om een voorziening te (laten) regelen bij afzonderlijke verordening per gemeente, provincie en/of waterschap.



congressen die direct te maken heeft met het zijn van volksvertegenwoordiger, komt voor rekening van de gemeente of provincie, maar door volksvertegenwoordigers wordt daar maar weinig gebruik van gemaakt. Uit onderzoek blijkt dat het met de investering in het belang van een goede toerusting van gemeenteraadsleden en de gemeenteraad karig is gesteld: gemeenteraden reserveren minder dan 1% van de gemeentelijke begroting voor ondersteuning (griffie), opleiding en onderzoek (rekenkamer).<sup>12</sup> Dit terwijl uit ander onderzoek blijkt dat decentrale volksvertegenwoordigers doorgaans het meest behoefte blijken te hebben aan ondersteuning bij informatieverwerking, gevolgd door een andere organisatie van werkzaamheden, institutionele kennis en ontwikkeling van vaardigheden.<sup>13</sup> Goede democratie is een investering waard, aldus de Raad en daarom pleit hij voor verruiming van het toerustingsbudget door decentrale volksvertegenwoordigingen. De ideeën omtrent een toerustingsfonds zijn daarbij bruikbaar.<sup>14</sup>

### **Wat is een toerustingsfonds?**

De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (Raadslid.Nu) liet verkennen welke mogelijkheden er zijn om scholing en ondersteuning van gemeenteraadsleden te verbeteren. Het onderzoek leidde tot het idee om een fonds op te richten dat bijdraagt aan kennisontwikkeling en toerusting van gemeenteraadsleden en gemeenteraden. Uit het fonds zou (extra) budget kunnen worden toegekend aan gemeenteraden en griffies die aantoonbaar werk maken van opleiding en toerusting van gemeenteraadsleden en gemeenteraden. Gemeenteraadsleden zouden ook een individueel trekkingsrecht kunnen krijgen. Het fonds zou van start kunnen gaan met een investeringsimpuls van het Ministerie van BZK. Het idee van een toerustingsfonds kan ook worden toegepast op provinciale staten en algemeen besturen van waterschappen.

### ***Politiek of burgerschapsverlof***

Helpt een regeling voor politiek of burgerschapsverlof om het ambt van decentrale volksvertegenwoordiger aantrekkelijk te houden en te maken? De Raad juicht maatwerk toe waarbij werkgevers decentrale volksvertegenwoordigers (in spe) voldoende ruimte bieden om een combinatie van werk en het lidmaatschap van een decentrale volksvertegenwoordiging mogelijk te maken. Flexibiliteit in werktijden, beschikbaarheid en eventueel de mogelijkheid van

12 Overheid in Nederland in opdracht van Raadslid.Nu, *Zelfstandig Raadsbudget*, voorjaar 2016.

13 Ministerie van BZK, *Decentrale volksvertegenwoordiging anno 2015. Belevingsonderzoek onder decentrale volksvertegenwoordigers*, december 2015, p. 46.

14 Raadslid.Nu, *Fonds toerusting gemeenteraadsleden. Investeren in democratische impact voor kennisontwikkeling en toerusting van raadsleden*, 10 november 2017.



parttime verlof zouden hieraan kunnen bijdragen, aldus de Raad.<sup>15</sup> In dat licht bezien wijst de Raad op een interessante proef die gaande is in Rotterdam waarbij de intentie van werkgevers is gericht op maatwerk, zo blijkt volgens de Raad uit de houding van werkgevers (VNO-NCW en MKB-Nederland). Tegelijkertijd realiseert de Raad zich dat nieuwe wettelijke regelingen voor politiek of burgerschapsverlof niet eenvoudig implementeerbaar zouden zijn. De Raad wijst in dit verband op de constatering van de commissie-Merkx dat er bezwaren kleven aan een systeem van wettelijk verplicht verlof.

Bij minder tijdsbesteding is het ambt van decentrale volksvertegenwoordiger voor werknemers, zelfstandig ondernemers en zzp-ers beter behapbaar naast hun hoofdwerkzaamheden. Uit onderzoek blijkt dat de meeste gemeenteraadsleden ervaren dat hun werkgever zich flexibel opstelt. De Raad denkt dan ook dat maatwerk binnen de bestaande regelingen voor politiek of burgerschapsverlof tot de mogelijkheden behoren. Plus: een bijzondere regeling voor burgerschapsverlof geeft de impliciete boodschap af dat het lidmaatschap van een decentrale volksvertegenwoordiging niet te combineren is naast een andere hoofdfunctie. Dat is de weg die de Raad niet op wil.

#### ANDERE MAATREGELEN OM HET AMBT AANTREKKELIJK TE MAKEN

##### *Beperkte, soms negatieve beeld doorbreken*

Nederland heeft goed openbaar bestuur, maar er heerst een overwegend negatief beeld over de aantrekkelijkheid van volksvertegenwoordigende functies in het decentrale bestuur. Voor de maatschappelijk carrière is het niet altijd een plus en er is een behoorlijke kans dat decentrale volksvertegenwoordigers te maken krijgen met verbaal of fysiek geweld.

Zelf vinden gemeenteraadsleden het vervullen van hun ambt iets om trots op te zijn, maar zorgen hebben ze ook. Het politieke bedrijf is soms moeilijk te begrijpen voor gewone mensen. Het gegeven dat het moeilijk is voor burgers om betrokken te zijn bij besluitvorming door de gemeenteraad wordt algemeen beschouwd als iets wat het functioneren van de volksvertegenwoordiging onaantrekkelijk maakt. Ook is de gemeenteraad te veel met zichzelf bezig, te veel versnipperd en is er te veel politiek gedoe over incidenten.<sup>16</sup>

15 Zie ook: Raad voor het Openbaar Bestuur, 15,9 uur. *De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*, april 2016, p. 28.

16 Burgers is gevraagd aan te geven waar zij zelf in het ambt van decentraal volksvertegenwoordiger naar verwachting het meeste last van zouden hebben. De resultaten geven aan dat burgers verwachten in het ambt met name last te zullen hebben van een gebrek aan invloed (60%), het optreden van politieke spelletjes (50%) en de werkbelasting (29%). Bron: Ministerie van BZK, *Decentrale volksvertegenwoordiging anno 2015. Belevingsonderzoek onder decentrale volksvertegenwoordigers*, december 2015, p. 55-56.



Hoe kijken burgers tegen het decentrale bestuur aan? Hoewel mensen zich meer met Nederland dan hun gemeenten verbonden voelen, hebben zij wel meer vertrouwen in het gemeentebestuur dan in het landsbestuur. Er wordt wel gestemd (maar steeds minder) en er is ook wel interesse voor de lokale politiek, maar niet bij jongeren. De Nederlandse burger koestert verworven democratische waarden, maar heeft minder op met politiek. Politiek geïnteresseerden hebben niet zozeer een positief of negatief beeld van decentrale volksvertegenwoordigers; ze lijken vooral géén beeld te hebben.

Uit onderzoek van ProDemos blijkt dat veel gemeenten niet erg actief zijn met het informeren van inwoners over de werking van de gemeentepolitiek.<sup>17</sup> De aantrekkelijkheid van het ambt van decentrale volksvertegenwoordiger kan volgens de Raad worden vergroot door beeldvorming over gemeenteraden, provinciale staten en algemeen besturen van waterschappen te verbeteren. Het beperkte beeld dat mensen hebben over het functioneren van de volksvertegenwoordiging moet beter.

Bij verkiezingen zetten politieke partijen marketingtechnieken in om zwevende kiezers te bereiken. Buiten verkiezingen om zouden gemeenten, provincies en waterschappen het werk van hun volksvertegenwoordigingen meer in de schijnwerpers kunnen zetten: mensen laten kennismaken met politiek en bestuur, inwoners cursussen geven over besturen, scholieren laten debatteren over vraagstukken op de agenda van de volksvertegenwoordiging.

De (on)aantrekkelijkheid van het ambt van decentrale volksvertegenwoordiger is overigens niet een fenomeen waarvan alleen het openbaar bestuur last heeft: ook andere maatschappelijke domeinen zoals het verenigingsleven of het buurtwerk, hebben moeite met het werven en vasthouden van goede mensen voor bestuursfuncties. Veel mensen zijn bereid af en toe vrijwilligerswerk te doen maar bijvoorbeeld voor bestuursfuncties die minder vrijblijvend zijn, is die bereidheid er een stuk minder.

### *Experimenteren met het werven van nieuw talent*

Uit hetzelfde onderzoek van ProDemos blijkt dat alleen een klein deel van de gemeenten activiteiten onderneemt om gemeenteraadsleden te werven. De Raad denkt dat veel meer moet worden ingezet op het zelf werven van nieuw talent voor de volksvertegenwoordigingen van gemeenten, provincies en waterschappen. De noodzaak is groot: amper 2,5% van de kiesgerechtigden in

17 Bron: <https://www.prodemos.nl/wp-content/uploads/2016/05/Onderzoeksrapport-YaraAl-Salman-Depolitiekdichtbij.pdf>.



Nederland is lid van een politieke partij.<sup>18</sup> En: mensen willen zich best inzetten voor de lokale gemeenschap, maar knappen af op de partijpolitiek. Tel daarbij op dat de schaarse tijd ook wordt belast door het actief zijn voor de partij, dan is de conclusie: de rekruteringsfunctie van politieke partijen holt (achter)uit, de werving van goede volksvertegenwoordigers is in het geding. Dit terwijl bijna 98% van het potentieel niet wordt aangeboord en daar liggen kansen. Veel decentrale volksvertegenwoordigers willen dat het houden van bijeenkomsten met burgers vaker wordt ingezet als methode van rekrutering (36-54%). Veel gemeenteraadsleden en algemeen bestuursleden pleiten voor een intensivering van voorlichting en onderwijs op scholen en universiteiten (respectievelijk 34% en 40%).<sup>19</sup> De Raad stelt dan ook voor dat er in de komende bestuursperiode tot de verkiezingen voor de gemeenteraden in 2022 en voor provinciale staten in 2023 experimenten worden opgezet waarin gemeenten, provincies en waterschappen zélf gaan werven om inwoners te interesseren om volksvertegenwoordiger te worden.

- 18 Na jaren van daling bereikte het gezamenlijke ledental van de partijen in 2016 een dieptepunt. Door een sterke stijging is het ledental op 1 januari 2018 terug op het niveau van 2010. Het grootste deel van de stijging komt voor rekening van het Forum voor Democratie. Bij de jonge partij meldden zich in 2017 jaar liefst 21.021 nieuwe leden. De totale stijging van het ledental van politieke partijen past in het patroon dat partijen het relatief goed doen in jaren waarin er Tweede Kamerverkiezingen plaatsvinden. Bron: [https://www.parlement.com/id/vklqd5gbk3v9/nieuws/ledental\\_politieke\\_partijen\\_naar\\_hoogste](https://www.parlement.com/id/vklqd5gbk3v9/nieuws/ledental_politieke_partijen_naar_hoogste).
- 19 Ministerie van BZK, *Decentrale volksvertegenwoordiging anno 2015. Belevingsonderzoek onder decentrale volksvertegenwoordigers*, december 2015, p. 69-70.

## Aanbevelingen



Het ambt van decentrale volksvertegenwoordiger verdient waardering, met zijn aanbevelingen beoogt de Raad de aantrekkelijkheid van het ambt te verhogen.

### AAN DECENTRALE VOLKSVERTEGENWOORDIGINGEN:

**Wees lekenbestuur, leg het accent van de werkzaamheden bij de rol van volksvertegenwoordiger en besteed maximaal 8 tot 12 uur per week aan de nevenfunctie.**

*Toelichting:* decentrale volksvertegenwoordigers en volksvertegenwoordigingen kunnen effectiever met hun schaarse tijd omgaan.

Bijvoorbeeld:

- door op hoofdlijnen te (blijven) sturen en details aan de professionals over te laten;
- door minder het werk van het dagelijks bestuur over te doen;
- door niet alle dossiers bij te houden, maar keuzes te maken;
- door rapporteurs aan te wijzen die bepaalde onderwerpen voor hun rekening nemen;
- door zich meer te richten op de toegevoegde waarde van de volksvertegenwoordiging.

**Geef het goede voorbeeld: laat de aantrekkelijke kanten zien van het functioneren van een decentrale volksvertegenwoordiging en vermijd negatieve beeldvorming.**

*Toelichting:* in de meeste gevallen doen decentrale volksvertegenwoordigingen goed en belangrijk werk en dat moet worden verteld. Soms zijn decentrale volksvertegenwoordigingen weleens te veel met zichzelf bezig, te veel versnipperd en er is te veel politiek gedoe over incidenten. Afstotend voor politiek geïnteresseerden, waar enthousiasmering geboden is.

**Laat de gemeenteraden, provinciale staten en algemeen besturen van waterschappen meer en beter ondersteunen.**

*Toelichting:* verminder de werklast van decentrale volksvertegenwoordigingen door professionele ondersteuning van griffie en rekenkamer gericht in te zetten. Bijvoorbeeld:

- door agenda's en stukkenstromen beter door griffies te laten beheren;



- door de rol van de volksvertegenwoordiging in bestuurlijke processen (regionalisering, samenwerking) beter door griffies te laten bewaken;
- door griffies initiatieven te laten ontwikkelen voor vernieuwende democratische processen;
- door onderdelen van de controlerende rol van de volksvertegenwoordiging over te laten aan rekenkamers, zoals onderzoek naar en informatievoorziening over complexe dossiers, de effecten van beleid en de inzet van middelen;
- door griffies en rekenkamers toe te rusten met toereikende middelen en menskracht.

Werk kan ook uit handen worden genomen door meer fractieondersteuning. Ook de dagelijks besturen kunnen bijdragen aan een goede ondersteuning, door meer en betere facilitering te bieden.

### **Zorg voor voldoende opleidingsbudget en maak gebruik van scholingsaanbod.**

*Toelichting:* decentrale volksvertegenwoordigingen doen zichzelf te kort wanneer niet voldoende opleidingsbudget wordt begroot of scholingsaanbod onbenut blijft. Democratie is de investering waard.

### **AAN DE MINISTER VAN BZK:**

- **Pas de regeling voor vergoedingen voor gemeenteraadsleden aan. Verhoog de vergoeding voor gemeenteraadsleden van gemeenten tot 24.000 inwoners. Verlaag op termijn de vergoeding voor gemeenteraadsleden van gemeenten met bijvoorbeeld meer dan 100.000 inwoners.**

*Toelichting:* het verschil in beloning tussen gemeenteraadsleden van verschillende gemeentegrootte is te groot, de vergoeding voor werkzaamheden van gemeenteraadsleden in kleine gemeenten is onevenredig laag. De Raad denkt aan een bandbreedte tussen de 750 tot 1.500 euro per maand voor de vergoeding van werkzaamheden. De Raad realiseert zich dat minder tijdsbesteding een proces is van jaren. Maar op termijn zou het ook in grote gemeenten moeten kunnen om de nevenfunctie van volksvertegenwoordiger in te vullen met minder uren. De Raad adviseert om op termijn de vergoeding voor gemeenteraadsleden van gemeenten met bijvoorbeeld meer dan 100.000 inwoners te verlagen. Dat kan stapsgewijs per bestuursperiode, te beginnen in de periode 2022-2026.

- Laat samen met de belangenvereniging van algemeen bestuursleden van waterschappen onderzoek doen naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van algemeen bestuursleden op grond waarvan eventueel wordt beoordeeld of een aanpassing van de vergoeding aangewezen is. Laat samen met de belangenvereniging van provinciale statenleden een nieuw nationaal statenledenonderzoek doen.<sup>20</sup>

- Zorg voor een landelijk geregelde voorziening in de sfeer van een tegemoetkoming in de kosten van pensioenverzekering.

*Toelichting:* de aantrekkelijkheid van het ambt van decentrale volksvertegenwoordiger kan worden verbeterd door drempels in arbeidsvoorwaarden weg te nemen, zoals het risico van het mislopen van pensioenopbouw. Zo wordt recht gedaan aan het principe dat er geen financiële belemmeringen mogen bestaan om decentrale volksvertegenwoordiger te blijven of te worden.

- Doe mee met het initiatief voor een toerustingsfonds.

*Toelichting:* sterke volksvertegenwoordigingen verdienen voldoende toerusting. Gemeenteraden, provinciale staten en algemeen besturen kunnen zelf middelen op de begroting vrij maken voor scholing en ondersteuning, maar ook de Minister van BZK kan (financieel) bijdragen door te investeren in een fonds waaruit passende toerusting kan worden bekostigd.

#### AAN GEMEENTEN, PROVINCIES EN WATERSCHAPPEN:

- Verbeter de beeldvorming over de volksvertegenwoordiging.

*Toelichting:* gemeenten, provincies en waterschappen kunnen meer doen om inwoners te informeren over politiek en bestuur. Buiten verkiezingen om zijn er tal van mogelijkheden om het belang en het werk van volksvertegenwoordigingen onder de aandacht te brengen om zo het begrip en de waardering voor het ambt van volksvertegenwoordiger te verhogen.

- Experimenteer met het werven van nieuw talent.

*Toelichting:* bijna 98% van de mensen is geen lid van een politieke partij. Voor gemeenten, provincies en waterschappen is de vijver om te vissen naar talent enorm. Werf voortdurend onder geïnteresseerden in politiek en bestuur om een gestage aanwas van decentrale volksvertegenwoordigers te verzekeren.

<sup>20</sup> Het meest recente onderzoek is van 2013.





## BIJLAGE I

# **AANTREKKELIJKHEID, BALANS EN *CIVITAS RELINQUO*<sup>21</sup>, HET ABC VAN DECENTRALE VOLKSVERTEGENWOORDIGING**

<sup>21</sup> Latijn voor burgerschapsverlof.

## 1 INLEIDING



Goed openbaar bestuur is een noodzakelijke voorwaarde voor een prettige samenleving, voor het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken, voor economische groei van ondernemingen, voor de welvaart en het welzijn van burgers, en voor de rechtsstaat zodat mensen in vrijheid kunnen samenleven. Nederland heeft dus veel voordeel bij goed openbaar bestuur. Daarom is het voor onze samenleving van groot belang dat er voldoende goede volksvertegenwoordigers en bestuurders zijn. Wie het internationaal perspectief kiest, ziet dat Nederland goed openbaar bestuur heeft. Volgens de *Rule of Law index* van het World Justice Project<sup>22</sup> staat Nederland wereldwijd vijfde.<sup>23</sup> Het openbaar bestuur in Nederland is relatief klein, goed opgeleid en redelijk effectief.

Toch is er reden voor zorg.

In ongeveer 40% van de onderzochte gemeenten is het volgens griffiers voor gemeenteraadsleden moeilijk om over voldoende tijd te beschikken voor de taakuitvoering. In ongeveer 1 op de 10 deelnemende gemeenten geven griffiers aan dat gemeenteraadsleden over onvoldoende kennis en vaardigheden beschikken om hun taken goed uit te kunnen voeren.<sup>24</sup> Dat concludeert het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) na onderzoek onder griffiers. In aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 is er in het nieuws volop aandacht voor de positie van decentrale volksvertegenwoordigers. Uit de berichten spreekt zorg.

### 1.1 Adviesaanvraag

Ook de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) vindt dat het ambt van decentrale volksvertegenwoordiger onder druk staat. Zijn tijdsbesteding, werkdruk, verantwoordelijkheid en de beloning van gemeenteraadsleden nog met elkaar in balans? In hoeverre helpen de secundaire arbeidsvoorwaarden gemeenteraadsleden bij het vervullen van hun ambt? Helpt een regeling voor burgerschapsverlof om het ambt van decentrale volksvertegenwoordiger aantrekkelijker te houden en te maken? Dat zijn de vragen die de minister<sup>25</sup> de Raad voor het Openbaar Bestuur stelt over de versterking van de positie van decentrale volksvertegenwoordigers.

22 [https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP\\_ROLI\\_2017-18\\_Online-Edition\\_o.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP_ROLI_2017-18_Online-Edition_o.pdf)

23 Na Denemarken, Noorwegen, Zweden en Finland.

24 Sociaal en Cultureel Planbureau, *Overallrapportage sociaal domein 2016*, 4 december 2017 ([https://www.scp.nl/Nieuws/Kwaliteit\\_van\\_leven\\_van\\_mensen\\_in\\_het\\_sociaal\\_domein\\_onveranderd\\_tussen\\_2015\\_en\\_2016](https://www.scp.nl/Nieuws/Kwaliteit_van_leven_van_mensen_in_het_sociaal_domein_onveranderd_tussen_2015_en_2016)).

De adviesaanvraag van de minister richt zich op decentrale volksvertegenwoordigers. Het gaat om zo'n tienduizend mensen. Daarvan is de grote meerderheid (87%) actief in gemeenten, is er zo'n 5% actief bij provincies en zo'n 5% bij waterschappen.<sup>25</sup>

## 1.2 Leeswijzer

De adviesaanvraag kent drie deelonderwerpen: aantrekkelijkheid, balans en burgerschapsverlof. In deze analyse wordt in hoofdstuk 3 aandacht besteed aan de vraag hoe aantrekkelijk het is om het ambt van decentrale volksvertegenwoordiger te vervullen. Hoofdstuk 4 gaat dieper in op de vraag over balans. Hoofdstuk 5 gaat in op de vraag over burgerschaps- of politiek verlof. Hoofdstuk 6 sluit af met conclusies. Maar we beginnen met de rechtspositie van decentrale volksvertegenwoordigers in een historisch perspectief (hoofdstuk 2).

<sup>25</sup> Adviesaanvraag van 3 juli 2017, zie Bijlage II.

<sup>26</sup> Ministerie van BZK, *Decentrale volksvertegenwoordiging anno 2015. Belevingsonderzoek onder decentrale volksvertegenwoordigers*, december 2015, p. 5.



## 2 VOOR DE IJVER: HISTORISCH OVERZICHT

*Is het ambt van volksvertegenwoordiger een nevenfunctie, dan kan met de toekenning van een betrekkelijk geringe schadeloosstelling en kostenvergoeding worden volstaan. Is de vertegenwoordigende functie bijna of geheel een full-time betrekking, dan moeten aan het voorzieningenniveau hogere eisen worden gesteld.<sup>27</sup>*

### 2.1 Een korte versie van een lange geschiedenis

De rode draad bij een historisch overzicht van de rechtspositie van politieke ambtsdragers is die van een geleidelijke verandering. De meeste politieke ambten werden vroeger als erebanen beschouwd; erebanen die slecht werden betaald en als nuttige vrijetijdsbesteding werden gezien, al dan niet naast een volwaardige betrekking. Later veranderden de meeste bestuursambten (wethouders, gedeputeerden) in voltijdse, volwaardige en betaalde betrekkingen. Zoals we hierna zullen zien veranderde ook het ambt van decentrale volksvertegenwoordiger. Deze ontwikkeling voltrok zich onder invloed van zowel het streven materiële invulling te geven aan het passief kiesrecht, het principe dat elke Nederlander voor landsbediening in aanmerking komt, als de behoefte aan goed gekwalificeerde burgers voor de vervulling van politieke functies.

Het systeem van vergoedingen voor decentrale volksvertegenwoordigers kent een lange geschiedenis. In de gemeentewet van 1851 kregen gemeenteraadsleden een presentievergoeding per bijgewoonde vergadering van de gemeenteraad. De bedoeling van de wetgever was dat dit presentiegeld *'slechts [moest] strekken tot aanmoediging van ijver; het droeg zeker geen karakter van een schadevergoeding, nog minder dat van een beloning voor bewezen diensten*.<sup>28</sup> Dit karakter bleef na de wijziging van de gemeentewet in 1931 gehandhaafd. De maximum toelaatbare bedragen werden vastgesteld door het college van Gedeputeerde Staten, nadat de gemeenteraad was gehoord, en werden in de praktijk gerelateerd aan het aantal inwoners van de gemeente. Vooral in kleinere gemeenten werden lagere bedragen vastgesteld.

#### 2.1.1 Jaren '70: commissie-Merkx

De bestaande presentievergoeding werd in de jaren '70 niet langer toereikend geacht. Bij de behandeling van de begroting van Binnenlandse Zaken van 1970 (toen nog zonder Koninkrijksrelaties) nam de Tweede Kamer de motie Laban c.s. aan:

27 D.J. Elzinga, *De financiële positie van de leden der Staten-Generaal*, Nederlands parlamentsrecht, monografie I, Groningen, 1985, blz. 30.

28 Kamerstukken II 1974/75, 13 238, nr. 3, blz. 5.





De Kamer,  
 gehoord de beraadslagingen over hoofdstuk VII, Binnenlandse Zaken,  
 van de begroting 1970;  
 overwegende, dat het noodzakelijk is aan werknemers in het  
 particuliere bedrijf – evenals voor het overheidspersoneel reeds is  
 gebeurd – waarborgen te geven voor een onbelemmerde uitoefening  
 van het passief kiesrecht en het deelnemen aan de werkzaamheden  
 in vertegenwoordigende lichamen;  
 nodigt de Regering uit wettelijke voorzieningen te treffen, die  
 beogen:  
 a. de belemmeringen, die bedoelde particuliere werknemers onder-  
 vinden bij de uitoefening van het passief kiesrecht en het vervullen  
 van het lidmaatschap van vertegenwoordigende lichamen, tegen te  
 gaan;  
 b. de daaraan voor werkgevers en werknemers verbonden financiële  
 gevolgen te regelen;  
 en gaat over tot de orde van de dag.<sup>29</sup>

*Ook de regering vond dat ‘toch met name de laatste jaren duidelijk [is] gewor-  
 den dat het huidige systeem van de vergoeding niet meer recht doet aan de ont-  
 wikkelingen die zich in de werkzaamheden van de gemeenteraden hebben  
 voorgedaan’ en dat ‘steeds meer (...) het geluid [klinkt], dat velen het raadslid-  
 maatschap niet naar behoren zouden kunnen vervullen dan wel zelfs zouden  
 worden belemmerd een dergelijke functie te aanvaarden, vooral gezien de niet-  
 toereikende financiële vergoeding.’<sup>30</sup>*

Een en ander leidde ertoe dat de Minister van Binnenlandse Zaken de Vereni-  
 ging van Nederlandse Gemeenten (VNG) vroeg advies uit te brengen over het  
 stelsel van vergoedingen voor gemeenteraadsleden. Een ingestelde commissie  
 (commissie-Merkx) constateerde onder meer het volgende. Het voorbereiden  
 en bijwonen van raads- en commissievergaderingen stond in het takenpakket  
 van een gemeenteraadslid voorop. Het ging daarbij niet alleen om bestudering  
 van de stukken, maar ook om het inwinnen van informatie en fractievergade-  
 ringen. Dan was er, we hebben het over het midden van de jaren '70, *‘een veel-  
 heid van direct met het raadslidmaatschap samenhangende taken, zoals  
 bijvoorbeeld het participeren in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden,  
 het onderhouden van contacten met de achterban en het zich bezighouden met  
 problemen van de individuele burger.’*<sup>31</sup> Hoeveel tijd deze werkzaam- heden  
 exact in beslag namen, was volgens de commissie moeilijk aan te geven, maar  
 de schattingen varieerden van minder dan 20 uur per maand tot meer dan 100

<sup>29</sup> Kamerstukken II 1974/75, 13 238, nr. 3, blz. 6.

<sup>30</sup> Kamerstukken II 1974/75, 13 238, nr. 3, blz. 5.

<sup>31</sup> Kamerstukken II 1974/75, 13 238, nr. 3, blz. 6.



uur. *'In de zeer grote gemeenten is 30 uur per week echter geen uitzondering'*, aldus de commissie.<sup>32</sup> Verder constateerde de commissie dat door taakverzwaring het gemeenteraadswerk niet alleen in vrije tijd werd verricht maar ook in de tijd die voor de hoofdfunctie was bestemd. Dat ging vaak gepaard met inkomstenderving uit de hoofdfunctie. Aan het gemeenteraadslid lagen volgens de commissie in veel gevallen ideële motieven ten grondslag en werd *'het vak'* beschouwd als een vrijetijdsbesteding vergelijkbaar met een hobby. Dat maakte dat *'de vergoeding geen volledig salaris behoeft te zijn, dat geheel aansluit bij het aantal bestede uren.'*<sup>33</sup> Maar berekend per uur bleek de ontvangen vergoeding *'nauwelijks meer dan f 2,50 te bedragen; soms is het zelfs minder dan f 1,-'*<sup>34</sup>

Er moest wat gedaan worden aan de verbetering van de rechtspositie van gemeenteraadsliden, vond de commissie-Merkx. Uitgangspunt voor de voorstellen van de commissie was dat er geen financiële belemmeringen mogen bestaan om gemeenteraadslid te blijven of te worden. Dat betekende volgens de commissie dat in de honorering een element behoorde te zitten van compensatie voor gederfde inkomsten en gemaakte onkosten. Bovendien was in de visie van de commissie een zekere honorering van de geleverde prestatie op haar plaats. Het gemeenteraadslidmaatschap werd immers uitgeoefend ten behoeve van de gehele gemeenschap. Hoewel daarbij veelal ideële motieven een rol speelden, mocht gezien de zwaarte en de verantwoordelijkheid van de functie van een zekere beloning van de geleverde prestatie wel sprake zijn. *'Daarvan zou ook een stimulerende werking kunnen uitgaan op de bereidheid een kandidatuur te aanvaarden'*, aldus de commissie.<sup>35</sup>

De commissie kwam tot de conclusie dat de zwaarte van het gemeenteraadslidmaatschap niet meer kon worden afgemeten aan het aantal raads- en commissievergaderingen en dat het zwaartepunt van de werkzaamheden als gemeenteraadslid veeleer buiten de vergaderingen lag. De commissie stelde dan ook voor het bestaande systeem van de vergoedingen, dat in principe op het aantal bijgewoonde raads- en commissievergaderingen was gebaseerd, te verlaten en te vervangen door een geheel ander systeem. Dit zou moeten inhouden dat aan gemeenteraadsliden een jaarlijkse vergoeding en een onkostenvergoeding werd gegeven.

Bij het zoeken naar een hanteerbaar vergoedingensysteem, overwoog de commissie twee systemen. In het eerste werd, uitgaande van een compensatie

32 Kamerstukken II 1974/75, 13 238, nr. 3, blz. 7.

33 Kamerstukken II 1974/75, 13 238, nr. 3, blz. 7.

34 Kamerstukken II 1974/75, 13 238, nr. 3, blz. 7. In 2001 werd de euro geïntroduceerd. 1 euro was toen f 2,20.

35 Kamerstukken II 1974/75, 13 238, nr. 3, blz. 9.



voor gedeerd inkomen, een wettelijk verplicht verlof ingevoerd met doorbetaling van loon voor werknemers-gemeenteraadsleden, waartegenover een schadeloosstelling aan de werkgever zou worden betaald. In het tweede werd uitgegaan van betaling van de vergoeding voor de werkzaamheden aan het gemeenteraadslid zelf. Aan het eerste systeem was als bezwaar verbonden, dat niet alle gemeenteraadsleden in loondienst zijn en dat de inkomsten uit de hoofdfunctie uiteenlopen, zodat niet voor alle gemeenteraadsleden een gelijke vergoeding zou worden betaald. Het gevolg daarvan zou zijn dat de gemeente een ingewikkelde administratie zou moeten bijhouden om op een goede manier de vergoedingen te berekenen. In het tweede systeem zou dit belangrijke bezwaar vervallen omdat alle leden van de gemeenteraad eenzelfde vergoeding ontvangen. De commissie sprak dan ook haar voorkeur voor dit laatste systeem uit.

De regering nam de meeste voorstellen van de commissie-Merkx over. Met ingang van 1 januari 1975 werd in het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden de nieuwe systematiek neergelegd: gemeenteraadsleden krijgen een vergoeding voor de werkzaamheden en een onkostenvergoeding. De vergoeding voor de werkzaamheden was mede bedoeld om inkomstenderving in de hoofdfunctie te compenseren.

### 2.1.2 Jaren '80: verbetering rechtspositie<sup>36</sup>

In de jaren '80 kwam de verbetering van de rechtspositie van politieke ambtsdragers opnieuw aan de orde. De Minister van Binnenlandse Zaken nam zich voor de rechtspositie te verbeteren omdat het bijvoorbeeld voor Statenleden en gemeenteraadsleden ontbrak aan voorzieningen in de sfeer van secundaire arbeidsvoorwaarden: wachtgeldregeling, pensioenregeling en de mogelijkheid tot deelname aan ziektekostenregelingen. Eén van de uitgangspunten die de minister hanteerde bij het verbeteren van de rechtspositie was dat de bezoldiging van dagelijks bestuurders (wethouders, gedeputeerden) moest worden gezien als beloning voor het leveren van een arbeidsprestatie in de functie van wethouder of gedeputeerde dat (deels) in de plaats kwam van een voorgaande maatschappelijke functie. De bezoldiging van gemeenteraadsleden en Statenleden had daarentegen *'het karakter van een vergoeding voor ten gevolge van de functie gedeerde verdiensten in een nog aktuele maatschappelijke hoofdfunctie.'*<sup>37</sup>

De minister overwoog ten aanzien van decentrale volksvertegenwoordigers dat er geen reële knelpunten waren wat betreft het systeem van vergoedingen en richtte de verbeterpunten op de secundaire arbeidsvoorwaarden. Ten aan-

<sup>36</sup> Zie ook: Kamerstukken II 1988/89, 20 921, nr. 2.

<sup>37</sup> Kamerstukken II 1988/89, 20 921, nr. 2, blz. 13.

zien van de pensioen- en wachtgeldproblematiek zag de minister in beginsel een vijftal mogelijke oplossingen, te weten:

- 1 Appa<sup>38</sup> voor gemeenteraads- en Statenleden openstellen;
- 2 de wettelijke sociale werknemersverzekeringen op gemeenteraads- en Statenleden van toepassing verklaren;
- 3 verhoging van de vergoeding teneinde gemeenteraads- en Statenleden zelf in de gelegenheid te stellen pensioen e.d. op te laten bouwen;
- 4 het toedelen van financiële middelen aan de gemeenten en de provincies om deze overheden in staat te stellen (eventueel binnen bepaalde voorwaarden) het nodige te doen voor 'hun' gemeenteraads- en Statenleden;
- 5 het bieden van de mogelijkheid aan gemeenten en provincies naar eigen inzicht voorzieningen te treffen voor 'hun' gemeenteraads- en Statenleden, echter uit eigen middelen.

Alles overwegend koos de minister voor oplossing 4 die vervolgens werd langs lijnen van de verdeelsystematiek die wordt gehanteerd voor de algemene uitkering uit het Gemeentefonds.<sup>39</sup>

Verder kwam in de jaren '80 aan de orde de positie van decentrale volksvertegenwoordigers met een socialezekerheidsuitkering. Ook voor hen dienden er geen financiële belemmeringen te zijn om een politieke functie te aanvaarden of te continueren. Mensen met een uitkering dienden op gelijke voet als andere burgers deel te kunnen nemen aan democratisch gekozen organen, zonder dat zij behoeven te vrezen dat een volksvertegenwoordigende functie hun in een financieel slechtere positie plaatst dan zonder een dergelijke functie.<sup>40</sup>

### 2.1.3 Jaren '90: herziening Gemeentewet

Hoewel de Gemeentewet regelmatig partieel is gewijzigd bleven de hoofdlijnen ongewijzigd. In 1992 werd de Gemeentewet algeheel, maar op hoofdlijnen niet ingrijpend, herzien. Het ging daarbij vooral om rechtsbescherming van de burger ten opzichte van de gemeente, om bescherming van minderheden in de gemeenteraad (ook een minderheid kreeg recht op ambtelijke bijstand, in 2002 werd ook een individueel gemeenteraadslid dit recht gegeven) en om het primaat van de gemeenteraad (bijvoorbeeld bij de procedure tot vaststelling van de begroting).

38 De Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) is een wettelijke regeling met als doel de toekenning van een ontslaguitkering en van pensioen aan politieke ambtsdragers en pensioen aan hun nabestaanden.

39 Kamerstukken II 1988/89, 20 921, nr. 2, blz. 18.

40 Kamerstukken II 1988/89, 21 190, nr. 3, blz. 1.





#### 2.1.4 *Jaren '00: dualisering*

Met de Wet dualisering gemeentebestuur<sup>41</sup> werd in 2002 binnen het bestaande grondwettelijk kader een zo groot mogelijke stap gezet tot invoering van een formeel dualistisch bestuursmodel in het lokaal bestuur. De kern van het wetsvoorstel werd gevormd door de ontvlechting van enerzijds de positie van de gemeenteraad en anderzijds die van het college van burgemeester en wethouders: wethouder en gemeenteraadslid hebben verschillende rollen en nemen verschillende positie in het stelsel in. Dit gebeurde door een scheiding aan te brengen in de samenstelling, de functies en de bevoegdheden van gemeenteraad en college. Er werd een incompatibiliteit gevestigd tussen het gemeenteraadslidmaatschap en het wethouderschap, waarbij tevens de mogelijkheid wordt geopend om ook niet-gemeenteraadsliden tot wethouder te benoemen. De bestuursbevoegdheden werden, met uitzondering van de autonome bestuursbevoegdheid die krachtens de Grondwet de gemeenteraad toebehoort, bij het college geconcentreerd. De verordenende en controlerende bevoegdheden van de gemeenteraad werden versterkt door codificatie en uitbreiding van zijn bevoegdheden en door de verplichte invoering van een gemeentelijke rekenkamer. Ook koos de regering voor een andere lijn dan de wetgever van tien jaar daarvoor, toen er nog van uit werd gegaan dat de ondersteuning van de gemeenteraad per definitie een taak van de secretaris moest zijn. Aldus werd geïntroduceerd dat een gemeenteraad een eigen griffier kon aanstellen.

De ontvlechting van het gemeenteraadslidmaatschap en het wethouderschap had een financiële consequentie. Omdat wethouders niet langer tevens gemeenteraadslid mochten zijn, moesten meer gemeenteraadsliden de vergoeding voor het gemeenteraadslidmaatschap ontvangen. Deze kosten worden geraamd op 33 miljoen gulden per jaar. Met ingang van 2002 werd structureel 33 miljoen gulden op jaarbasis aan het Gemeentefonds toegevoegd in verband met de genoemde ontvlechting.<sup>42</sup>

#### 2.1.5 *Commissie-Dijkstal*

De Adviescommissie Rechtspositie Politieke Ambtsdragers, beter bekend als de commissie-Dijkstal, bracht sinds haar installatie in december 2002 zeven adviezen uit over de rechtspositie van politieke ambtsdragers. Wat betreft de staatsrechtelijke verhoudingen maakte de commissie in haar advisering bij de indeling van het bouwwerk van beloningen een onderscheid tussen dagelijks bestuurders, volksvertegenwoordigers, de Hoge Colleges van Staat en de Rechterlijke Macht. Met betrekking tot de positie ten opzichte van elkaar hanteerde de commissie het principe dat het ministersalaris het ijkpunt vormde voor de

41 Kamerstukken II 2000/01, 27 751.

42 Kamerstukken II, vergaderjaar 2000–2001, 27 751, nr. 3, p. 84.



inrichting van de beloningsstructuur van het openbaar bestuur. Verder hanteerde de commissie het uitgangspunt dat bij gemeentebestuurders het inwonertal leidend was voor het bepalen van de zwaarte van de functie. Het tijdsbeslag van een politieke ambtsdrager was volgens de commissie niet bepalend voor de hoogte van het salaris. Politieke ambtsdragers zijn immers vrij te bepalen op welke wijze zij invulling geven aan het ambt. Om de salarisverhoudingen duidelijker te markeren stelde de commissie voor één nieuwe salaristabel voor politieke ambtsdragers te introduceren. In het voorstel zouden gemeenteraadsleden van grote steden 20% van het ministersalaris ontvangen. Overige gemeenteraadsleden en Statenleden zouden 10% ontvangen.<sup>43</sup> Er werd veel gesleuteld aan de wetsvoorstellen op basis van de adviezen van de commissie-Dijkstal, maar uiteindelijk gooide de recessie roet in het eten. Het toenmalige kabinet vond het in economisch zware tijden niet te pas komen om het ministersalaris te verhogen. Met dat besluit sneuvelde ook het plan voor de nieuwe inrichting van de beloningsstructuur van het openbaar bestuur.

## 2.2 Wachtgeld en secundaire arbeidsvoorwaarden

### 2.2.1 *Wachtgeld voor decentrale volksvertegenwoordigers*

Hiervoor werd al uiteengezet dat de rechtspositie van decentrale volksvertegenwoordigers in de jaren '80 werd verbeterd: gemeenten en provincies kregen financiële middelen toebedeeld die hen in staat stelde het nodige te doen voor 'hun' volksvertegenwoordigers, bijvoorbeeld het verstrekken van wachtgeld. Bij verordening kan een gemeente bepalen dat gemeenteraadsleden aanspraak konden maken op wachtgeld. Niet alle gemeenten kenden zo'n regeling. Vanaf ongeveer 2010 klonken steeds meer geluiden om het wachtgeld voor gemeenteraadsleden af te schaffen.<sup>44</sup> Per 1 juli 2013 werd artikel 9 van het (landelijke) Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden ingetrokken.<sup>45</sup> Dit artikel vormde de juridische basis voor lokale wachtgeldregelingen. Wie in 2014 nieuw in de gemeenteraad werd gekozen, kreeg na aftreden geen wachtgeld-uitkering meer. Achterliggende gedachte van de regering was dat het lidmaatschap van de gemeenteraad of van provinciale staten een nevenfunctie is die

43 Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers, *Advies beloningsverhoudingen politieke ambtsdragers*, november 2005, p. 19.

44 Zie bijvoorbeeld <http://www.at5.nl/artikelen/66871/sp-en-vvd-willen-af-van-wachtgeld-raadsleden>, <https://www.destentor.nl/apeldoorn/zwolle-en-apeldoorn-betalen-zich-blauw-aan-wachtgeld~ac2ab19b/>, <https://www.studio040.nl/-wachtgeld-raadsleden-afschaffen/content/item?1016071>, <https://www.gelderlander.nl/arnhem/cda-arnhem-wil-af-van-wachtgeld-raadsleden~afb9e03f/>.

45 Wijzigingsbesluit van 12 juni 2013, zoals gepubliceerd in het Staatsblad (2013/nr. 222).

in principe naast een hoofdberoep wordt uitgeoefend; voor hun inkomen zijn gemeenteraads- en Statenleden er dus niet van afhankelijk.<sup>46</sup>

### 2.2.2 *Secundaire arbeidsvoorwaarden voor decentrale volksvertegenwoordigers*

Voor de kosten die gemeenteraadsleden maken in verband met het lidmaatschap van de gemeenteraad ontvangen zij een onkostenvergoeding. De hoogte van de vergoeding is onafhankelijk van de grootte van de gemeente en bedraagt 167,65 euro per 1 januari 2017. Gemeenteraadsleden uit gemeenten met meer dan 100.000 inwoners ontvangen tot de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 een andere onkostenvergoeding vanwege een overgangsrecht.

Naast de algemene onkostenvergoeding is er een aantal bijzondere kosten waarvoor een vergoeding mogelijk is. De kosten van niet- partijpolitieke georiënteerde functionele *scholing* zoals opleiding, cursussen en congressen die direct te maken hebben met het zijn van gemeenteraadslid zijn voor rekening van de gemeente. Partijpolitieke scholing, cursussen en individuele vaardigheidskursussen worden niet vergoed door de gemeente. Gemeenteraadsleden hebben ten laste van de gemeente wel weer recht op een vergoeding van contributiegeld van beroepsverenigingen.

Reiskosten binnen de gemeente worden niet vergoed aan gemeenteraadsleden. De Gemeentewet kent wel de mogelijkheid *voor vergoeding van de reisen verblijfkosten* voor reizen buiten het grondgebied van de gemeente ter uitvoering van een beslissing van het gemeentebestuur. Verder stelt de gemeente aan gemeenteraadsleden op aanvraag een *computer* in bruikleen ter beschikking. Ook hebben gemeenteraadsleden recht op een tegemoetkoming in de kosten van hun *ziektekostenverzekering*. Ten slotte kunnen gemeenteraadsleden alleen voor onvermijdelijke functionele kosten een declaratieverzoek indienen en een vergoeding krijgen.

Voor provinciale statenleden geldt een vergelijkbaar stelsel van secundaire arbeidsvoorwaarden.

<sup>46</sup> Zie ook: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2013/05/08/geen-uitkering-meer-na-aftreden-gemeenteraadsleden-en-statenleden>.



### 3 AANTREKKELIJKHEID: TROTS OF TERUGHOUDEND?

*Raadsleden, Provinciale Statenleden en de leden van het Algemeen Bestuur van de Waterschappen zijn trots op hun functie en vinden zichzelf gedreven. Aan de andere kant blijkt dat burgers het veel minder leuk lijkt om volksvertegenwoordiger te zijn.<sup>47</sup>*

Hoe aantrekkelijk is het voor iemand om het ambt van volksvertegenwoordiger te bekleden? Volgens Mark Bovens is het voor capabele en integere burgers in ons land niet aantrekkelijk om politieke bestuurder te worden. Wie een overstap naar de politiek maakt, daalt per direct in maatschappelijke status en achting. Je moet 24/7 beschikbaar en bereikbaar zijn, en je privéleven is steeds vaker inzet van politieke nieuwsgaring. Een politieke bestuurder krijgt bovendien al snel te maken met haatmails, met verbaal geweld en soms zelfs met fysieke bedreigingen aan huis. Ook zijn de maatschappelijke vooruitzichten na het bekleden van een politiek ambt onzeker. Zeer weinig werkgevers zitten te wachten op een oud-politicus. Kortom: alleen zij die het zich kunnen permitteren, worden nog politieke bestuurder. Wie een jong gezin, een hypotheek, en een maatschappelijke carrière voor zich heeft, denkt wel drie keer na voor hij of zij haar baan opzegt om wethouder te worden.<sup>48</sup>

Specifiek wat betreft agressie en geweld: het Periklesinstituut deed er samen met het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (het CCV) onderzoek naar.<sup>49</sup> Maar liefst 26% van de gemeenteraadsleden heeft te maken gehad met agressie, bedreiging of zelfs geweld. En toch doet maar een vijfde hiervan aangifte. Redenen hiervoor zijn dat men het niet ernstig genoeg vindt, 'het hoort er nou eenmaal bij'. Ook ervaren gemeenteraadsleden een drempel bij de politie bij het doen van aangifte. Uit eerder onderzoek uit 2014 blijkt dat agressie en geweld voor 1 op de 10 gemeenteraadsleden aanleiding is om te stoppen.<sup>50</sup> Vergelijkbaar onderzoek uit 2016 laat zien dat 1 op de 7 overweegt te stoppen en 12% twijfelt om zich opnieuw beschikbaar te stellen.<sup>51</sup>

47 <https://www.gemeente.nu/bestuur/raadslid-trots-op-bijdrage-aan-de-samenleving/>.

48 Mark Bovens, *Van wachtgeldregeling naar burgerschapsverlof*, juni 2015.

49 Periklesinstituut, *Niet zonder last, Hoe gaan raadsleden om met agressie, bedreiging en geweld? Onderzoek naar de meld- en aangiftebereidheid onder raadsleden*, februari 2016.

50 [https://www.raadsledenveiligheid.nl/nieuws/2014/140214\\_een-op-10-bedreigde-raadsleden-wil-stoppen](https://www.raadsledenveiligheid.nl/nieuws/2014/140214_een-op-10-bedreigde-raadsleden-wil-stoppen).

51 <http://www.raadslid.nu/content/zeven-procent-van-raadsleden-dreigt-te-stoppen-als-gevolg-van-agressie-o>.





### 3.1 Aantrekkelijkheid, gezien door volksvertegenwoordigers

Is het alleen maar kommer en kwel? Nee. Belevingsonderzoek onder decentrale volksvertegenwoordigers laat het eenduidige beeld zien van zelfverzekerde en trotse volksvertegenwoordigers die zich inzetten voor het collectief.<sup>52</sup> Het gros van hen noemt als drives: zich inzetten voor de samenleving, realiseren van politieke ideeën, burgers vertegenwoordigen en opkomen voor bepaalde groepen. Men doet het ergens voor, en ook niet zomaar: de ervaren morele werkdruk is hoog. Slechts weinigen zijn negatief over de bestuurskracht van het eigen orgaan. Een aanzienlijke meerderheid geeft aan trots te zijn op het eigen werk als volksvertegenwoordiger.

De energie zit vooral in het vertegenwoordigen van burgers en in het opkomen voor hun belangen. De volksvertegenwoordigers zijn positief over de mate waarin ze daarin slagen en ontlenen daaraan voldoening. Ook over het kaders stellen voor beleid en het controleren van bestuurders zijn ze positief, maar met name bij dat laatste lijkt het hart minder te liggen. Ze doen vooral graag dingen 'voor de mensen'; het toezien op de uitvoering van het beleid en ook de plenaire debatten zijn meer 'corvee'. Eén op de drie kandidaat-volksvertegenwoordigers betwijfelt of hij/zij het beleid kan beïnvloeden; eenmaal in functie twijfelt bijna niemand daar meer aan.

Decentrale volksvertegenwoordigers ervaren dat ze hun talenten gebruiken en ontwikkelen, dat ze hun eigen netwerken uitbreiden, en ze ontlenen daar voldoening aan. De meesten zeggen daarmee ook sterker op de arbeidsmarkt te staan. Verder blijkt 'gebrek aan maatschappelijke waardering' (die zittende volksvertegenwoordigers wel zeggen te ervaren) voor slechts weinigen reden te zijn om te twijfelen aan zijn of haar kandidatuur.

Het belevingsonderzoek gaat ook in op het aspect ondersteuning, hoe kan die het beste worden georganiseerd? Veel decentrale volksvertegenwoordigers verwachten dat meer ondersteuning door ambtenaren hun werkdruk zal doen verminderen (36-49%). Gemeenteraadsleden en Statenleden hebben vaak positieve verwachtingen van meer hulp van de griffie (respectievelijk 49% en 46%). Gemeenteraadsleden en algemeen bestuursleden denken vaak dat meer ondersteuning van collega-fractieleden de werkdruk kan verlagen (43%). Veel Statenleden en algemeen bestuursleden maken kenbaar dat intensievere hulp van fractieassistenten de werkdruk kan verminderen (respectievelijk 69% en 31%). Decentrale volksvertegenwoordigers hebben in hun werk vooral behoefte aan ondersteuning bij het samenvatten en duiden van beleidsinformatie (46-57%) en bij informatie over beleidsonderwerpen (39-45%).<sup>53</sup>

52 Ministerie van BZK, *Decentrale volksvertegenwoordiging anno 2015. Belevingsonderzoek onder decentrale volksvertegenwoordigers*, december 2015, p. 7 e.v.

53 Idem, p. 69.

Over het algemeen zijn decentrale volksvertegenwoordigers dus trots op het ambt dat ze uitoefenen. Maar toch: ook decentrale volksvertegenwoordigers zien dat de aantrekkelijkheid van het ambt afneemt. De oorzaken daarvan zijn zeer divers.

Een belangrijke reden voor twijfel om zich kandidaat te stellen, is de tijdsbelasting en werkdruk die de functie meebrengt (zie hierna, onder 4. *Balans*).<sup>54</sup> 60% van de gemeenteraadsleden vond in 2014 dat het aanzien van de gemeenteraad (sterk) is afgenomen.<sup>55</sup> Reden voor Raadslid.Nu om in 2017 een serie bijeenkomsten te organiseren met als onderwerp *Trots op de raad*. De problematisering: het aanzien van de gemeenteraad is afgenomen doordat de gemeenteraad niet vanzelfsprekend gezaghebbend is, doordat er een nadruk ligt op schandalen en het grote aantal politieke crises, en doordat de gemeenteraad door complexe regelgeving en regionalisering van gemeentelijke taken problemen niet meer kan oplossen. Uit de bijeenkomsten komen de volgende impressies naar voren:<sup>56</sup>

- Er zijn mensen die zich politiek willen inzetten, daar ligt het niet aan. Het punt is: mensen kennen het politieke bedrijf niet goed. Ze lezen iets in de krant, en reageren daarop zonder kennis van zaken. Je moet dus iets doen aan de kennisachterstand bij de burger over het politieke bedrijf. Niemand kent ook de leden van de gemeenteraad bij naam.
- De verwachtingen die gecreëerd zijn vanaf de jaren '70. Voor die tijd dacht de burger: 'Ik snap er niks van maar de politiek zal het wel weten'. Daarna zijn we steeds meer gaan vragen wat de burger er zelf van vindt, en daarna gaat dat in de molen van onze 'compromissendemocratie'. We luisteren naar burger, maar geven hem vervolgens geen verantwoordelijkheid. De reclameachtige aanpak is buitenkant ('kom allemaal stemmen!'). Je moet burgers duidelijk maken dat politiek compromissen sluiten is en verantwoordelijkheden overdragen.
- Het komt regelmatig voor dat burgers hun best doen en voorstellen doen, dat gemeenteraadsleden goed luisteren, maar dat de gemeenteraad toch anders besluit. Soms kan dat niet anders, je kunt het niet iedereen naar de zin kunt maken. Maar als je ruimte biedt voor burgerparticipatie, maak dan ook duidelijk wat de beslisruimte van burgers is, anders is teleurstelling gegarandeerd.
- Er zijn veel partijen in de gemeenteraad, maar weinig verschillen: waar moet de kiezer uit kiezen? Tien tot vijftien fracties in een gemeenteraad, welke burger wordt daar wijs uit?

<sup>54</sup> Idem, p. 8.

<sup>55</sup> Zie ook: Cachet en Verkaik, *Aanzien of afzien?*, januari 2015.

<sup>56</sup> Raadslid.nu, *Eindrapportage Samenspelproject 'Trots op de raad'*, december 2017, [http://www.raadslid.nu/sites/www.raadslid.nu/files/redactie/trots\\_op\\_de\\_raad.pdf](http://www.raadslid.nu/sites/www.raadslid.nu/files/redactie/trots_op_de_raad.pdf).





- De gemeenteraad is naar binnen gekeerd in plaats van naar buiten. De gemeenteraad sluit zich op in het gemeentehuis, ploegt serviel de stukken door, urenlang, terwijl de accountant diezelfde stukken al 26 keer heeft omgedraaid. Daar wordt geen aanzien of aantrekkelijkheid mee gewonnen, en een gemeenteraadslid verdient er geen enkele stem mee.
- De gemeente is hoofdzakelijk uitvoerder van rijksbeleid (medebewind) en heeft dus heel weinig ruimte om zich te onderscheiden. Kiezers kijken bij lokale verkiezen ook alleen maar naar de landelijke trend.
- In de verhouding kiezer – verkozen zit een fundamenteel probleem. Als gemeenteraadslid ben je afhankelijk van de gunst om verkozen te worden. Die verhouding kun je nooit waarmaken. Voor de verkiezingen buitelen ze allemaal weer over elkaar heen om die gunst. Terwijl de rol van gemeenteraadsleden juist is: zorgen dat de belangen aan tafel zitten, zorgen voor een goed proces van afwegen. Dus het probleem ligt in politieke kringen, bij degenen die herkozen willen worden.
- De gemeenteraad is te vaak bezig is met incidenten, en punten en komma's. Soms staan oppositie en coalitie behoorlijk tegenover elkaar. Dan luisteren ze niet naar elkaar. De standpunten verharden zich over bijvoorbeeld een centrumplan. Het collegeprogramma gaat voor alles, de oppositie haakt af en de achterban ook. Die tegenstellingen werken door richting bevolking.
- Inwoners maken geen onderscheid tussen bestuur en ambtenarij. Ook niet tussen politiek en bestuur. Burgers denken: die gemeenteraad heeft toch niks te vertellen, die doet toch wat het college wil? Voor de burger komt al het beleid inclusief de besluiten en de uitvoering uit het gemeentehuis. Ze vinden het één pot nat.

### 3.2 Aantrekkelijkheid, gezien vanuit het perspectief van burgers

#### 3.2.1 Lokaal kiezersonderzoek

Het lokaal kiezersonderzoek biedt een overzicht van de opvattingen en gedragingen van burgers in de lokale democratie.<sup>57</sup> Er komen acht onderwerpen aan de orde:

- 1 Legitimiteit en politieke steun
- 2 Kennis van en interesse in het lokale bestuur
- 3 Politieke participatie
- 4 Wat zijn de belangrijkste problemen in de gemeente?
- 5 Politieke opvattingen
- 6 Stemgedrag bij gemeenteraadsverkiezingen
- 7 Tevredenheid burgers over gemeentelijke dienstverlening
- 8 Beleidsevaluaties en politiek vertrouwen: wie houden burgers verantwoordelijk?

57 Ministerie van BZK, Democratie dichterbij: Lokaal Kiezersonderzoek 2016, september 2016.



### *Legitimiteit en politieke steun*

Nederlanders voelen zich minder verbonden met hun gemeente (57%) dan met Nederland (82%). Met name in landelijke gebieden voelen zij zich eerder verbonden met de regio en de dorpskern dan met de gemeente. Tegelijkertijd hebben Nederlanders meer vertrouwen in de politieke instituties op lokaal niveau als de burgemeester (61%) en de gemeenteraad (53%) dan in de politieke instituties op nationaal niveau als de Tweede Kamer (45%) en de regering (43%). Voor het functioneren van de lokale democratie vinden burgers het bovenal belangrijk dat verkiezingen vrij en eerlijk zijn, en dat het lokaal bestuur eerlijk en transparant is.

### *Kennis van en interesse in het lokale bestuur*

De meeste Nederlanders zijn tamelijk geïnteresseerd in het lokale bestuur. Dat geldt echter het minst voor jongeren: 63% van hen zegt ronduit niet geïnteresseerd te zijn. Kennis over de lokale politiek wordt vooral uit kranten gehaald. Met name huis-aan-huis bladen worden veel gelezen. Het blijkt niet vanzelfsprekend dat burgers geïnteresseerd zijn in en op de hoogte zijn van de grote veranderingen die de gemeente ondergaat.

### *Politieke participatie*

Hoewel de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen sinds de jaren negentig is gedaald, blijft stemmen de populairste vorm van lokale politieke participatie: 54% ging in 2014 naar de stembus. Aan een of meer van elf andere participatiemogelijkheden nam in de afgelopen vijf jaar 19% deel. Politieke participatie is vooral een uiting van betrokkenheid: mensen met veel lokale politieke interesse zijn vaker lokaal actief. Ze hebben gemiddeld ook iets meer vertrouwen in de politiek maar zijn gemiddeld niet tevredener of ontevredener over het functioneren van de gemeente. Een meerderheid wil een grotere invloed van burgers via directere democratie (gekozen burgemeester, lokale referenda) en vaker meepraten over beleid. Maar een meerderheid vindt dat ook als burgers meepraten de gemeenteraad uiteindelijk moet beslissen.

### *Wat zijn de belangrijkste problemen in de gemeente?*

Kiezers noemen vooral vier typen problemen in hun problemen. Verkeer en fysieke leefomgeving wordt door 21,8% van de respondenten aangekaart als het belangrijkste probleem. Politiek en bestuur door 19,6%. Daarnaast noemen veel kiezers problemen rond criminaliteit en veiligheid (10,7%) en immigratie en integratie (10,6%). Het type probleem hangt vooral af van de stedelijkheid van de gemeente.

### *Politieke opvattingen*

Over de taken die het gemeentebestuur zou moeten uitvoeren bestaan sterke meningsverschillen. Vooral over de opvang van asielzoekers zijn de meningsverschillen groot. Het verschil in beleidsopvattingen hangt vooral sterk samen



met opleiding. Tijdens lokale verkiezingen komen niet alle groepen in gelijke mate naar de stembus, waardoor politieke voorkeuren zich niet in gelijke mate vertalen in de gemeenteraad.

#### *Stemgedrag bij gemeenteraadsverkiezingen*

Als kiezers bij de gemeenteraadsverkiezingen anders stemmen dan bij de Tweede Kamer, is dat meestal ingegeven door een veranderde voorkeur, het ontbreken van de 'eigen partij' in de gemeente, of andere prioriteiten op lokaal niveau dan op nationaal niveau. Kiezers van lokale partijen zijn relatief laag-opgeleid en oud, en hebben een kleine portemonnee. Ze combineren een hoge interesse voor hun gemeente aan een relatief lage interesse voor het land en een relatief laag vertrouwen in de lokale en de nationale politiek.

#### *Tevredenheid burgers over gemeentelijke dienstverlening*

Over de kwaliteit van de lokale diensten en voorzieningen zijn Nederlandse burgers overwegend positief. Over het algemeen waarderen zij die met een 6,4. Burgers uit verschillende lagen van de samenleving verschillen nauwelijks in die waardering. Dit algemene oordeel over de lokale dienstverlening wordt vooral bepaald door de tevredenheid van burgers met (a) welzijnsvoorzieningen (buurtwerk, voorzieningen voor ouderen en jongeren), (b) de veiligheid en (c) het openbaar vervoer.

#### *Beleidsvaluaties en politiek vertrouwen: wie houden burgers verantwoordelijk?*

Burgers houden de nationale overheid het meest verantwoordelijk voor alle onderzochte beleidsterreinen, ook wanneer dat feitelijk niet meer klopt doordat taken zijn overgedragen aan Europa of aan gemeenten. Hoe meer men een overheid verantwoordelijk houdt, des te sterker de samenhang tussen tevredenheid over het gevoerde beleid en het vertrouwen dat men heeft in deze overheid. Ook wanneer burgers nauwelijks weten welke overheid verantwoordelijk is, werkt (on)tevredenheid over het gevoerde beleid door in het vertrouwen dat zij stellen in die overheden.

#### **3.2.2 Politiek geïnteresseerde burgers**

Als onderdeel van het belevingsonderzoek<sup>58</sup> zijn ook politiek geïnteresseerde burgers naar hun beleving gevraagd. Het gaat hier om een groep die zelf aan geeft de politiek met belangstelling te volgen. Dat maakt het mogelijk om bij hen na te gaan hoe zij de kosten en baten van het decentrale volksvertegenwoordigerschap taxeren. De uitkomsten blijken in meerdere opzichten interessant.

<sup>58</sup> Ministerie van BZK, *Decentrale volksvertegenwoordiging anno 2015. Belevingsonderzoek onder decentrale volksvertegenwoordigers*, december 2015, p. 13 e.v.



Allereerst komt uit het onderzoek naar voren dat deze burgers niet zozeer een positief of negatief beeld hebben van decentrale volksvertegenwoordigers; ze lijken vooral géén beeld te hebben. Driekwart zegt neutraal te zijn of geen mening te hebben. Dat roept de vraag op naar de mate waarin decentrale volksvertegenwoordigers eigenlijk zichtbaar zijn. Vervolgens valt op dat de burgers over de hele breedte een negatiever beeld hebben van wat een decentrale volksvertegenwoordiger meemaakt en klaarspeelt, dan die vertegenwoordigers zelf. De mogelijkheid om burgers te vertegenwoordigen, het bestuur te controleren en (vooral) het beleid te beïnvloeden, schatten ze beduidend lager in. Ook hebben ze lagergestemde verwachtingen over wat het werk aan vol-doening geeft. Men verwacht meer politieke spelletjes en kritiek van media en burgers. En de meerderheid verwacht dat het moeilijk is om verkiesbaar op een lijst te komen. Alleen al dit beperkte en wat negatieve beeld doet vermoeden dat de geraadpleegde politiek geïnteresseerde burgers niet staan te trappelen om zich te kandideren. Een grote meerderheid antwoordt desgevraagd dan ook afhoudend.

### 3.2.3 *Burgerperspectief: gebrek aan responsiviteit bij 'de politiek'*

Uit onderzoek<sup>59</sup> blijkt dat Nederlanders, net als in 2007, de democratie gemiddeld met een 6,2 beoordelen. Daar staat tegenover dat bijna twee derde van de Nederlanders denkt dat politieke partijen enkel geïnteresseerd zijn in hun stem, niet in hun mening. De helft denkt dat zij geen enkele invloed hebben op de politiek en de helft vindt dat politici niets begrijpen van wat in de samenleving leeft.

Het SCP onderzocht de houdingen en wensen van de bevolking ten aanzien van de democratie en politiek.<sup>60</sup> Duidelijk is wel dat er in Nederland – net als in andere West-Europese landen – veel steun is voor het idee van democratie: verreweg de meeste Nederlanders zijn van mening dat een democratie de beste manier van besturen is. Men vindt het fijn dat Nederland een democratisch land is, met vrije verkiezingen, gelijke rechten en veel individuele vrijheid. Met de Nederlandse 'democratie' zijn de associaties in ieder geval positiever dan met de Nederlandse 'politiek' (regering, Tweede Kamer). Het politiek vertrouwen ligt stevast lager dan de democratische tevredenheid. Men blijkt bovendien vaker tevreden te zijn met de materiële democratie (de bescherming van rechten en vrijheden) dan met de formele (democratie als besluitvormingsprocedure). Hierbij valt overigens in de open antwoorden op dat mensen weinig tekst hebben als hun gevraagd wordt naar de algemene kenmerken van de democratie, terwijl ze over politiek vaak wel duidelijke en ook gepassi-

<sup>59</sup> I&O Research, *Jongeren en democratie*, januari 2017.

<sup>60</sup> SCP, *Meer democratie, minder politiek?*, oktober 2015. Deze passage is een bewerking van de belangrijkste bevindingen (p. 95 e.v.).

oneerde meningen hebben. Als men het functioneren van de Nederlandse democratie bespreekt, dan gaat het vooral over ‘de politiek’ en het optreden van politici, en niet zozeer over democratische procedures, de voor- of nadelen van representatie of de grenzen aan individuele democratische vrijheden. Het discours over de politiek is vooral negatief. Als mensen echter over politiek praten, dan richt men zich vooral op de zaken die fout gaan – ook diegenen die wel vertrouwen hebben doen dat. De onvrede over de politiek betreft voor een klein deel het beleid van de zittende regering, maar is in de meeste gevallen veel breder: de kritiek gaat over de hele politiek en lijkt in zekere zin tijdloos. De klachten van nu verschillen niet wezenlijk van de onvrede uit de jaren dertig of jaren negentig van de vorige eeuw. De kern van de onvrede is dat politici te weinig luisteren naar ‘gewone’ mensen en daarvoor te weinig openstaan, hun eigen zin doordrijven, dat ze te veel aan hun eigen belang of het belang van hun eigen groep denken in plaats van aan het algemeen belang en dat burgers meer inspraak zouden moeten hebben.



## 4 BALANS: TIJDSBESTEDING, WERKDruk, VERANTWOORDELIJKHEID EN DE BELONING



*Gemeenteraadsleden gezocht: steeds minder mensen willen op een kieslijst<sup>61</sup>*

### 4.1 Balans

Is het een 'last' om volksvertegenwoordiger te zijn? Uit het belevingsonderzoek onder decentrale volksvertegenwoordigers blijkt onder meer het volgende.<sup>62</sup> Een groot deel van de zittende volksvertegenwoordigers zegt veel werk- en vergaderdruk te ervaren. Ook zijn ze veel tijd kwijt aan stukken lezen, zonder dat ze daar veel plezier aan beleven. Meer dan de helft twijfelde over kandidatuur vanwege werkdruk en tijdsbelasting en ongeveer de helft ervaart de werkdruk en tijdsbelasting als (veel) te veel.

#### 4.1.1 Tijdsbesteding

Inmiddels is het vijfde trendonderzoek naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van gemeenteraadsleden afgerond (maart 2017).<sup>63</sup> Enkele bevindingen uit dit onderzoek. De gemiddelde tijdsduur die gemeenteraadsleden besteden aan het gemeenteraadswerk is gestegen van 15,9 uur in 2014 naar 16 uur. Hoe groter de gemeente, hoe meer tijd gemeenteraadsleden gemiddeld besteden aan gemeenteraadswerk. Het verschil tussen de grootste en de kleinste gemeenten is kleiner dan in 2014. De gemeenteraadsleden uit de kleinste gemeenten laten een groei in aantal uren zien evenals die van gemeenten met 100.000 tot 150.000 inwoners. Gemeenteraadsleden in de oppositie besteden gemiddeld 16,8 uur per week aan het raadswerk. Dat is gelijk aan 2014. Gemeenteraadsleden van coalitiepartijen besteden met gemiddeld 15,4 uur per week net 0,1 uur meer per week aan het gemeenteraadswerk in vergelijking met 2014. Het totale beeld is hiermee vergelijkbaar met 2014. Een meerderheid van de gemeenteraadsleden (60,6%) is tevreden met het totaal aantal uren dat hij of zij gemiddeld per maand aan het gemeenteraadswerk besteedt. 22,9% geeft aan meer tijd te willen besteden, de resterende 16,5% zou graag minder tijd willen besteden. Het aantal gemeenteraadsleden dat aangeeft tevreden te zijn met de totale tijdsbesteding is voor het eerst sinds 2009 gedaald en wel met 1,9% ten opzichte van 2014. Nederlandse gemeenteraadsleden besteden in 2017 63,7% (64,8% in 2014) van de tijd aan bestuurlijke activiteiten

61 NOS / Nieuwsuur, 10 december 2017 (<https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2206757-gemeenteraadsleden-gezocht-steeds-minder-mensen-willen-op-een-kieslijst.html>).

62 Ministerie van BZK, *Decentrale volksvertegenwoordiging anno 2015. Belevingsonderzoek onder decentrale volksvertegenwoordigers*, december 2015, p. 8 e.v.

63 Daadkracht voor de overheid in opdracht van Raadslid.Nu. *Nationaal Raadsledenonderzoek 2017. Vijfde trendonderzoek naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van gemeenteraadsleden*, maart 2017.



en 31,6% (30,9% in 2014) aan volksvertegenwoordigende activiteiten. Het verschil met 2014 is gering. 55,5% van de ondervraagden is tevreden over de tijdsverdeling over de verschillende werkzaamheden.

Statenleden zijn nog meer tijd kwijt, gemiddeld besteden zij meer dan 20 uur per week aan het statenwerk. Ruim 68% van de totale tijdsbesteding besteden Statenleden in 2013 aan bestuurlijke activiteiten en ruim 26% aan volksvertegenwoordigende activiteiten.<sup>64</sup>

#### 4.1.2 *Werkdruk*

Een groot aantal gemeenteraadsleden heeft een betaalde baan en/of volgt een opleiding naast het gemeenteraadswerk. De vraag ‘Heeft u een betaalde baan en/of volgt u een opleiding naast het raadswerk?’ beantwoordt 53,6% van de ondervraagden bevestigend. Dat is beduidend lager dan in 2014 (69,7%). In 2007, 2009 en 2012 lag het percentage boven de 70%. Uit ander onderzoek<sup>65</sup> blijkt 74,9% van de ondervraagden een betaalde baan heeft naast het gemeenteraadswerk, waarvan 63,2% fulltime en 36,8% parttime, en dat 25,1% geen baan heeft naast het gemeenteraadswerk. Van de gemeenteraadsleden die meer dan 20 uren per week aan het gemeenteraadswerk besteden werkt volgens ditzelfde onderzoek 28,6% fulltime, 35,4% parttime en werkt 36,5% niet.

Er is meer onderzoek gedaan naar de werkdruk van gemeenteraadsleden.<sup>66</sup> Daaruit blijkt onder meer dat gemeenteraadsleden met betaald werk gemiddeld 36 uur per week aan hun hoofdwerkzaamheden besteden. 27% van de ondervraagden geeft aan minder te gaan werken in de hoofdfunctie. Volgens 70% van de ondervraagde gemeenteraadsleden is er in hun gemeente door de gemeenteraad of griffie de afgelopen tijd geen initiatieven genomen om de werkdruk te verminderen; het overgrote deel (58%) van deze groep zou dergelijke initiatieven wel wenselijk vinden. 46% van de respondenten geeft aan dat ze in de politieke partij of achterban een beroep hebben gedaan om de werkdruk te verminderen.

Er is ook gekeken naar de balans thuis. Bijna veertig procent (38%) van de gemeenteraadsleden heeft een gezin met opgroeiende kinderen. *‘Als je verantwoordelijkheid neemt, is de werkdruk extreem hoog; er wordt onvoldoende*

64 Daadkracht voor de overheid, *Nationaal Statenledenonderzoek 2013, Tweede trendonderzoek naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van Provinciale Statenleden: éénmeting*, 2013.

65 Raadsledenonderzoek door Raadslid.Nu en NOS, 11 december 2017. Bron: [http://www.raadslid.nu/sites/www.raadslid.nu/files/redactie/publicatieversie\\_resultaten\\_nos-onderzoek.pdf](http://www.raadslid.nu/sites/www.raadslid.nu/files/redactie/publicatieversie_resultaten_nos-onderzoek.pdf).

66 Raadslid.Nu, *Werkdruk van raadsleden. Onderzoek naar zwaarte functie en werkbeleving gemeenteraadsleden*, september 2017.

*rekening gehouden met werkende mensen met kinderen*, aldus een van de respondenten.<sup>67</sup> 31% van de ondervraagden maakt afspraken thuis over de tijdsbesteding aan het gemeenteraadswerk.

Driekwart van de Statenleden combineert het statenwerk met een betaalde baan en/of opleiding. Hieraan besteden zij gemiddeld 32 uur per week.<sup>68</sup>

#### 4.1.3 Beloning

Op 31 oktober 2017 publiceerde Almere Nieuws het bericht dat de gemeente Almere in 2016 ruim 4,5 miljoen euro uitgaf aan 30 inhuurkrachten.<sup>69</sup> Het bericht leidde tot de lezersvraag: wat verdienen gemeenteraadsleden eigenlijk?<sup>70</sup>

De vergoeding die gemeenteraadsleden voor hun werkzaamheden ontvangen loopt zeer uiteen. Gemeenteraadsleden uit de kleinste gemeenten (tot en met 8.000 inwoners) ontvangen gemiddeld de laagste vergoeding; € 4,91 per uur. In gemeenten met een inwonertal tussen 150.000 en 375.000 inwoners is de ontvangen vergoeding gemiddeld de hoogste: € 19,64 per uur. De landelijk gemiddelde vergoeding die gemeenteraadsleden in 2017 voor hun werkzaamheden ontvangen bedraagt € 14,35 (€ 0,15 meer dan in 2014). Voor het eerst is een meerderheid (50,3%) van de gemeenteraadsleden van mening dat de vergoeding te laag is. Zij die de vergoeding te laag vinden, besteden meer tijd aan het gemeenteraadswerk dan gemeenteraadsleden die van mening zijn dat de vergoeding volstaat en ondervraagden die van mening zijn dat de vergoeding te hoog is.

Terug naar de lezersvraag: een gemeenteraadslid in een gemeente met een inwonertal tussen 150.000 en 375.000 inwoners ontvangt een vergoeding van € 1.932,14 per maand. In Almere ontvingen de 39 gemeenteraadsleden tezamen in 2016 ruim € 900.000.

In zijn advies 15,9 uur besteedde de Raad voor het Openbaar Bestuur aandacht aan het aspect van beloning. Een te ruime vergoeding past niet bij de gewenste soberheid van het openbaar bestuur en kan de mensen om de verkeerde reden aantrekken, aldus de Raad. Maar de vergoeding loopt naar het

67 Idem, p. 2

68 Daadkracht voor de overheid, *Nationaal Statenledenonderzoek 2013, Tweede trendonderzoek naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van Provinciale Statenleden: éénmeting*, 2013, p. 26.

69 <https://www.almere-nieuws.nl/nieuws/19052/gemeente-almere-gaf-ruim-4-5-miljoen-euro-aan-30-inhuurkrachten/>

70 <https://www.almere-nieuws.nl/nieuws/19061/lezersvraag-verdienen-raadsleden/>





oordeel van de Raad te sterk uiteen. Vooral in de kleine gemeenten is de vergoeding (per uur en totaal) laag.<sup>71</sup>

Ook de beroepsverenigingen in het lokaal bestuur vragen aandacht voor het vraagstuk van beloning van gemeenteraadsleden in kleine gemeenten. Bij brief van 6 november 2017 vragen Raadslid.Nu, de Vereniging van Griffiers en de VNG de Minister van BZK om gemeenteraadsleden beter te ondersteunen door een verhoging van de raadsvergoeding in kleine gemeenten.<sup>72</sup>

Het gemiddelde uurtarief van Statenleden bedraagt in 2013 € 11,99 per uur, één euro meer dan in 2010. Het uurtarief dat Statenleden ontvangen is niet evenredig verdeeld. De tijdsbesteding van Statenleden verschilt per provincie, terwijl de vergoeding voor alle Statenleden gelijk is. De Statenleden die vinden dat de vergoeding omhoog moet, besteden gemiddeld de meeste tijd aan statenwerk. Statenleden die vinden dat de vergoeding omlaag moet, besteden gemiddeld juist de minste tijd aan statenwerk.<sup>73</sup>

#### 4.1.4 Verantwoordelijkheid

Gemeenteraadsleden hebben er de afgelopen gemeenteraadsperiode meer werk bij gekregen, met de nieuwe taken in zorg, sociaal domein en participatie. In de toekomst komt er nog meer bij met de invoering van de Omgevingswet. Meer taken die moeten worden uitgevoerd zonder dat er meer beschikbare tijd vrijkomt. Zo signaleerde de Raad voor het openbaar bestuur in zijn advies 15,9 uur het volgende: *‘De recente decentralisaties hebben gezorgd voor een onvermijdelijke groei van het takenpakket van gemeenteraadsleden. Zij ervaren een toenemende druk door alle vaak ook nog eens tegengestelde eisen en verwachtingen waaraan zij moeten voldoen.’*<sup>74</sup>

#### 4.2 Wat kost de decentrale volksvertegenwoordiging?

In de Gemeentewet is bepaald hoeveel gemeenteraadsleden een gemeente mag hebben op basis van het inwonertal. Naarmate de gemeente groter is, is er een groter aantal raadszetels. Figuur 1 geeft de aantallen gemeenteraadsleden weer verdeeld naar grootteklasse van gemeenten (2016).

71 Raad voor het Openbaar Bestuur, *15,9 uur. De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*, april 2016, p. 28.

72 [https://vng.nl/files/vng/brieven/2017/2017-11-06\\_brief\\_vergoeding\\_raadsleden\\_aan\\_minister\\_bzk.pdf](https://vng.nl/files/vng/brieven/2017/2017-11-06_brief_vergoeding_raadsleden_aan_minister_bzk.pdf).

73 Daadkracht voor de overheid, *Nationaal Statenledenonderzoek 2013, Tweede trendonderzoek naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van Provinciale Statenleden: éénmeting*, 2013, p. 27.

74 Raad voor het Openbaar Bestuur, *15,9 uur. De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*, april 2016, p. 14 e.v.

**Figuur 1: Gemeenteraadsleden verdeeld naar grootteklasse**

| Inwonertal      | Aantal raadsleden | Aantal gemeenten |
|-----------------|-------------------|------------------|
| 0-3001          | 9                 | 3                |
| 3001-6000       | 11                | 4                |
| 6001-10.000     | 13                | 16               |
| 10.001-15.000   | 15                | 49               |
| 15.001-20.000   | 17                | 45               |
| 20.001-25.000   | 19                | 51               |
| 25.001-30.000   | 21                | 58               |
| 30.001-35.000   | 23                | 24               |
| 35.001-40.000   | 25                | 21               |
| 40.001-45.000   | 27                | 22               |
| 45.001-50.000   | 29                | 17               |
| 50.001-60.000   | 31                | 18               |
| 60.001-70.000   | 33                | 10               |
| 70.001-80.000   | 35                | 9                |
| 80.001-100.000  | 37                | 10               |
| 100.001-200.000 | 39                | 23               |
| 200.001-        | 45                | 10               |
|                 |                   | Totaal: 390      |

Figuur 2 geeft het bedrag weer voor de vergoeding van de werkzaamheden van gemeenteraadsleden per maand per 1 januari 2017.<sup>75</sup>

**Figuur 2: vergoeding voor werkzaamheden gemeenteraadsleden Nederland**

| Klasse | Inwonertal       | Vergoeding werkzaamheden per maand in euro |
|--------|------------------|--------------------------------------------|
| 1      | Tot en met 8.000 | 250,82                                     |
| 2      | 8.001-14.000     | 396,33                                     |
| 3      | 14.001-24.000    | 617,77                                     |
| 4      | 24.001-40.000    | 958,91                                     |
| 5      | 40.001-60.000    | 1.248,42                                   |
| 6      | 60.001-100.000   | 1.460,84                                   |
| 7      | 100.001-150.000  | 1.658,52                                   |
| 8      | 150.001-375.000  | 1.932,14                                   |
| 9      | 375.001-         | 2.352,29                                   |

<sup>75</sup> Circulaire van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 29 november 2016, kenmerk 2016-0000694675



In 2017 is € 114.826.571 aan publieke gelden besteed aan de vergoeding voor Nederlandse gemeenteraadsleden. Dit is een toename van ruim € 8,2 miljoen (+7,7%) ten opzichte van 2014.<sup>76</sup>

Statenleden ontvangen allemaal dezelfde vergoeding van € 1.163,75 per maand.<sup>77</sup> Tezamen ontvangen 566 Statenleden bijna € 8 miljoen per jaar.

Het algemeen bestuur van een waterschap telt minimaal 18 en maximaal 30 leden. De 21 waterschappen in Nederland tellen ongeveer 500 leden die een vergoeding ontvangen van € 477,42.<sup>78</sup> Tezamen ontvangen de leden van het algemeen bestuur bijna € 3 miljoen per jaar.

In totaal bedraagt de vergoeding voor decentrale volksvertegenwoordigers in Nederland jaarlijks ongeveer € 125 miljoen.

### 4.3 Hoe is het in het buitenland geregeld?

Raadslid.Nu voerde een vergelijkend onderzoek uit van de Nederlandse gemeenteraadsvergoeding met de vergoedingen in omliggende landen. Bezoldiging van wethouders en burgemeesters is in dit vergelijkende onderzoek buiten beschouwing gebleven. In deze benchmark is de gemeenteraadsvergoeding in Nederland vergeleken met die in België, Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Denemarken en Italië.<sup>79</sup>

Een gemeenteraadslid in Nederland ontvangt een vergoeding per maand, de hoogte van de vergoeding is afhankelijk van de inwonersklasse waarin de gemeente zit (zie figuur 2).

#### *België*

In België ontvangt een gemeenteraadslid presentiegeld (zitpenning) voor het bijwonen van vergaderingen, de gemeenteraad bepaalt zelf de hoogte van het bedrag binnen het wettelijk kader van minimaal € 47,81 en maximaal € 209,14 per vergadering.

In vergelijking met Nederland hangt de vergoeding sterk af van de hoeveelheid aan vergaderingen die worden bijgewoond en welk bedrag is bepaald door de gemeente.

76 Daadkracht voor de overheid in opdracht van Raadslid.Nu. *Nationaal Raadsledenonderzoek 2017. Vijfde trendonderzoek naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van gemeenteraadsleden*, maart 2017, p. 11.

77 Artikel 2, eerste lid, van het Rechtspositiebesluit staten en commissieleden, geldend op 1 januari 2018.

78 Artikel 3.2 van het Waterschapsbesluit, geldend op 1 januari 2018. In het Waterschapsbesluit is aansluiting gezocht bij de rechtspositieregeling die geldt voor gemeenteraadsleden.

79 Raadslid.Nu, *Benchmark naar hoogte raadsvergoedingen in omliggende landen*, november-december 2017.

*Duitsland*

In Duitsland bepaalt iedere deelstaat zelf de vergoeding en het systeem daarvoor (per maand, per vergadering, etc.). In figuur 3 zijn Nedersaksen en Nordrhein-Westfalen met elkaar vergeleken.

**Figuur 3: vergoeding voor werkzaamheden gemeenteraadsleden Nedersaksen en Nordrhein-Westfalen**

| Nedersaksen       |                                            | Nordrhein-Westfalen |                                            |
|-------------------|--------------------------------------------|---------------------|--------------------------------------------|
| Inwonertal        | Vergoeding werkzaamheden per maand in euro | Inwonertal          | Vergoeding werkzaamheden per maand in euro |
|                   |                                            | Tot en met 20.000   | 90                                         |
| Tot en met 30.000 | 260                                        | 20.001-50.000       | 144                                        |
| 30.001-150.000    | 340                                        | 50.001-150.000      | 177                                        |
| 150.001-450.000   | 450                                        | 150.001-450.000     | 223                                        |
| 450.001-          | 510                                        | 450.001-            | 266                                        |

Een ander voorbeeld uit Duitsland is de deelstaat Württemberg. Een gemeenteraadslid ontvangen een vergoeding per vergadering die afhangt van de duur van de vergadering (hoe langer de vergadering duurt, hoe hoger de vergoeding). Daarnaast is er nog vaste vergoeding per jaar. In de gemeente Leimen (26.200 inwoners) bijvoorbeeld: € 30 euro voor 2 uur, € 50 voor 3 uur.

In vergelijking met Nederland liggen de vergoedingen in Duitsland lager.

*Verenigd Koninkrijk*

In het Verenigd Koninkrijk is het systeem van decentraal bestuur significant anders ingericht, namelijk een verdeling in twee lagen: de *county councils* en *city councils*. De *county* is als verzameling van verschillende *city councils* verantwoordelijk is voor bijvoorbeeld educatie, sociale zaken, brandweer en veiligheid. De *city council* heeft als taken bijvoorbeeld de volkshuisvesting en lokale belastingen. De *county* is vergelijkbaar met een regio in het Nederlandse systeem. Beide lagen voeren ongeveer dezelfde taken uit als de gemeenten in Nederland. Gemeenteraadsleden ontvangen een *basic allowance* die verschilt per gemeente en loopt van £ 200 (€ 227) tot £ 20.000 (€ 22.700). Daarnaast ontvangen gemeenteraadsleden met extra bevoegdheden of een grote staat van dienst nog extra vergoedingen; het uiteindelijke bedrag kan wel twee keer zoveel worden. Uiteindelijke bedrag per *councillor* wordt vermeld op de gemeentelijke website. Twee voorbeelden. Als eerste: in Manchester (540.000





inwoners) ontvangt een gemeenteraadslid £ 16.470 (€ 18.700) per jaar, waarbij het uiteindelijke gemiddelde, inclusief extra vergoedingen, rond de £ 25.000 (€ 28.400) ligt. De hoogste persoonlijke uitkering voor 2016/2017 was £ 57,608 (€ 65.400) = £41,132 aan extra vergoedingen(!). Tweede voorbeeld: in Rutland (38.600 inwoners) ontvangt een gemeenteraadslid £ 3,770 (€ 4.280) per jaar, exclusief extra vergoedingen.

In vergelijking met Nederland is de jaarlijkse *basic allowance* in Manchester ongeveer even hoog in gemeenten van gelijke inwonertal. De *basic allowance* in Rutland is lager dan in een vergelijkbare Nederlandse gemeente. De extra vergoedingen maken de vergelijking moeilijk omdat we dat in Nederland niet kennen.

### Frankrijk

In Frankrijk ontvangt een gemeenteraadslid € 228,09 per maand, waarbij gemeenten met minder dan 200.000 inwoners geen vergoeding hanteren. De drie grote steden hebben een eigen vergoedingssysteem: Lyon (500.000 inwoners) € 1.304,98 per maand, Marseille (855.000 inwoners) € 1.856 per maand en Parijs (2,24 miljoen inwoners) € 4.807,62 per maand.

Ten opzichte van Nederland ligt de vergoeding lager dan in vergelijkbare gemeenten, al is Parijs niet te vergelijken.

### Denemarken

In Denemarken<sup>80</sup> ontvangt een gemeenteraadslid een vaste vergoeding per jaar. In een gemeente met een inwonertal kleiner dan 80.000 is de vergoeding 89.314 dk (€ 12.000). In een gemeente met een inwonertal groter dan 80.000 is de vergoeding 107.178 dk (€ 14.400). De vergoeding voor het gemeenteraadswerk in Kopenhagen (550.000 inwoners) bedraagt 125.039 dk (€ 16.800).

In vergelijking met Nederland ligt de vergoeding in gemeenten met minder dan 40.000 inwoners hoger. In gemeenten met meer dan 40.000 inwoners (inclusief Kopenhagen) is de vergoeding lager dan in Nederland. Opvallend voor Denemarken is de regeling dat gemeenteraadsliden met kinderen jonger dan 10 jaar aanspraak kunnen maken op een extra vergoeding van 13.819 dk (€ 1.860) per jaar.

### Italië

In Italië ontvangt een gemeenteraadslid een vergoeding per vergadering. De vergelijking met Nederland is afhankelijk van het aantal vergaderingen.

80 In Denemarken is in 2007 een bestuurlijke hervorming doorgevoerd. Het aantal gemeenten is teruggebracht van 270 naar 98. Het land is verder ingedeeld in vijf regio's.

**Figuur 4: vergoeding voor werkzaamheden gemeenteraadsleden Italië**

| Italië            |                                                        |
|-------------------|--------------------------------------------------------|
| Inwonertal        | Vergoeding<br>werkzaamheden per vergadering<br>in euro |
| Tot en met 10.000 | 18,08                                                  |
| 10.001-30.000     | 22,21                                                  |
| 30.001-250.000    | 36,15                                                  |
| 250.001-500.000   | 59,39                                                  |
| 500.001-          | 103,29                                                 |

In vergelijking met Nederland hangt de vergoeding sterk af van de hoeveelheid aan vergaderingen die worden bijgewoond.

## 5 BURGERSCHAPS- OF POLITIEK VERLOF

### 5.1 Wettelijke regelingen

Leden van decentrale volksvertegenwoordigingen hebben wettelijk recht op verlof om hun functie uit te kunnen oefenen, ongeacht of zij werkzaam zijn bij de overheid, het onderwijs of het bedrijfsleven. Wie werkt in het bedrijfsleven kan aanspraak maken op de regeling in het Burgerlijk Wetboek.<sup>81</sup> Daarin is bepaald dat iemand die in loondienst werkt van zijn werkgever kan vragen dat deze hem buitengewoon onbetaald verlof verleent om vergaderingen van volksvertegenwoordigende organen bij te wonen (met uitzondering van de Tweede Kamer). Over de situatie na het lidmaatschap van de decentrale volksvertegenwoordiging moeten afspraken worden gemaakt tussen de werknemer en zijn werkgever. In de wet is niet opgenomen dat de werkgever verplicht is om politiek verlof te verlenen, in de CAO of bedrijfsregeling kan hierover wel een verplichting staan. Wie werkt bij de overheid of in het onderwijs kan aanspraak maken op de regeling in de Ambtenarenwet.<sup>82</sup> Daarin is geregeld dat ambtenaren recht hebben op buitengewoon verlof voor de vervulling van de taken als decentrale volksvertegenwoordiger (bezoldigd buitengewoon verlof). Ontvangt de ambtenaar voor de publiekrechtelijke functie een vaste vergoeding, dan wordt een inhouding op zijn bezoldiging toegepast over de tijd dat hij verlof heeft. Onkostenvergoedingen worden daarbij niet verrekend. Wanneer de ambtenaar publiekrechtelijke functie niet gelijktijdig kan vervullen met zijn hoofdwerkzaamheden, wordt hij (gedeeltelijk) van zijn taak ontheven. Hij gaat dan met non-activiteitsverlof. Een ambtenaar kan niet ontslagen worden vanwege het feit dat hij een functie heeft aanvaard in het gemeente- of provinciebestuur. Het aflopen van het politiek verlof en de terugkeer naar de betreffende werkgever is net als in de private sector een gelegenheid tussen de ambtenaar en het bevoegd gezag.

Voor ambtenaren gaat er binnenkort wat veranderen. Volgens de huidige planning gaat de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) 1 januari 2020 in werking. Voorlopig wordt het in werking gaan van de wet voorbereid en verandert er voor werkgevers nog niks.<sup>83</sup> Met de Wnra gaan de regels van het private arbeidsrecht gelden. De belangrijkste verandering waarmee overheidswerkgevers en ambtenaren te maken krijgen, is dat de rechtspositieregelingen (bijv. ARAR, CAR-UWO) worden vervangen door collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's).

81 Artikel 7:643 van het Burgerlijk Wetboek.

82 Artikel 125c van de Ambtenarenwet.

83 Bron: <https://www.wnra.nl/wat-verandert-er>.





De wet<sup>84</sup> schrijft voor dat als tussen de werknemer en de werkgever geen overeenstemming over de omvang van het onbetaald verlof bestaat, de rechter moet vaststellen in welke mate dit verlof behoort te worden verleend. Onderstaande casus over een werknemer in het bedrijfsleven is hiervan een voorbeeld.

**Casus: Rechtbank Rotterdam, 17 januari 2012 / 1305934<sup>85</sup>**

*De feiten*

Verzoeker (...) is sinds 1 april 1995 bij verweerster in dienst in de functie van technisch projectleider op basis van 40 uur per week. Verweerster is een onderneming die zich bezighoudt met het ontwikkelen en produceren van maatwerksoftware, bestaande uit systeemontwerp en programmering. Over geheel Nederland heeft zij meer dan 400 medewerkers in dienst. Verzoeker wordt ter uitvoering van de aan hem opgedragen werkzaamheden gedetacheerd bij klanten. (...)

In 2007 is verzoeker gekozen tot Statenlid in de [Provinciale Staten]. Verzoeker heeft toen met verweerster de afspraak gemaakt dat hij gedurende vier jaar elke woensdag onbetaald politiek verlof zou genieten.

In 2011 is verzoeker opnieuw gekozen tot Statenlid (...). Hij is thans ook fractievoorzitter, omdat sprake is van een eenmansfractie.

Verzoeker heeft na zijn herverkiezing aan verweerster verzocht om verlenging van de in 2007 overeengekomen verlofregeling. Verweerster heeft verzoek zijn geweigerd, doch heeft verzoeker onbetaald politiek verlof aangeboden voor 16 uur per vier weken, waarbij verzoeker ook de gelegenheid heeft om 8 uur aaneengesloten verlof op te nemen.

*Het geschil*

Het verzoek strekt primair tot vaststelling door de kantonrechter van het politiek verlof op 8 uur per week, te verlenen vanaf 1 april 2011 op elke woensdag van de week, subsidiair tot vaststelling van het politiek verlof op 8 uur per week, ingaande op 1 april 2011, meer subsidiair het politiek verlof vast te stellen op 8 uur per week, met veroordeling van verweerster in de kosten van dit geding.

Volgens verzoeker heeft hij 8 uur per week verlof nodig om zijn functie als lid van Provinciale Staten naar behoren te kunnen uitoefenen.

Activiteiten die tot deze functie behoren, zoals het bijwonen van (commissie)vergaderingen en werkbezoeken, worden altijd op woensdag

84 Artikel 7:643, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek.

85 <https://www.recht.nl/rechtspraak/uitspraak/?ecli=ECLI:NL:RBROT:2012:BV3777>.



overdag ingepland. Om die reden wil hij dus wekelijks deze dag reserveren voor zijn politieke werkzaamheden. In totaal beslaan zijn politieke activiteiten als Statenlid en fractievoorzitter gemiddeld 28 uur per week, zodat zijn verzoek om 8 uur verlof per week ook niet onredelijk is. De Memorie van Toelichting bij artikel 1638 nn BW, thans artikel 7:643 BW, biedt de kantonrechter de mogelijkheid om bij de toekenning van politiek verlof niet enkel rekening te houden met de vergaderingen van het politieke orgaan, maar de totale werkbelasting van een politieke functie in ogenschouw te nemen, waarbij de grootte van de politieke partij en de relevantie functie, zoals fractievoorzitter, kunnen worden meegenomen, om in redelijkheid tot een vaststelling van de omvang van het politiek verlof te kunnen komen. Daarbij komt voorts dat het totaal aantal Statenleden in de [Provinciale Staten] is teruggebracht van 75 in de vorige periode naar 55 in huidige periode, zodat de werkbelasting per Statenlid enkel is toegenomen.

Het verweer strekt primair tot afwijzing van het verzoek. Volgens verweerster heeft het politiek verlof van verzoeker in de periode 2007-2011 geleid tot problemen in het functioneren van verzoeker. Zo heeft hij onvoldoende deelgenomen aan trainingen/ cursussen waardoor zijn vakkenis niet meer op voldoende niveau is. Hierdoor kan verzoeker enkel nog maar gedetacheerd worden op functies die onder zijn formele functie liggen. Verweerster wil verzoeker wel enig politiek verlof geven, doch niet meer dan 16 uur per 4 weken. Verzoeker krijgt daardoor meer betaalde werktijd, zodat hij meer tijd heeft om onder werktijd zijn vakkenis op niveau te krijgen. Daarnaast meent verweerster dat de letterlijke tekst van artikel 7:643 BW de werkgever enkel verplicht om politiek verlof te geven voor (commissie)vergaderingen van het politiek orgaan. Werkbezoeken en voorbereidingstijd van vergaderingen vallen daar dus niet onder. Die vergaderingen sec nemen in casu gemiddeld genomen per week niet meer tijd in beslag dan 4 uur. Het aanbod van verweerster is daarmee in overeenstemming met haar wettelijke plicht.

### *De beoordeling*

Partijen zijn het met elkaar eens dat de (her)verkiezing van verzoeker tot Statenlid niet ‘zomaar’ een nevenactiviteit is, maar een van grote democratische betekenis. Zij zijn het daarom met elkaar eens dat aan verzoeker politiek verlof moet worden verleend, opdat verzoeker zijn politieke functie naar behoren kan vervullen, enkel de omvang van dit verlof houdt hen verdeeld.

Bij de vaststelling van de omvang van het politiek verlof moet blijkens de wetsgeschiedenis ook rekening worden gehouden met de belangen van verweerster als werkgever. Het belang van de werkgever is dan gelegen in het feit of hij de werknemer nog in voldoende mate ter beschikking



heeft en de bezwaren die de afwezigheid van een werknemer met zich brengt. Het gaat dus om een kwantitatieve toets. Op dit punt heeft verweerster geen argumenten naar voren gebracht die zouden moeten leiden tot afwijzing van het verzoek. Sterker nog, verweerster heeft erkend dat in haar organisatie mensen parttime werken in een soortgelijke functie als verzoeker en dat klanten ook geen problemen hebben met werknemers die parttime werken. De argumenten die verweerster naar voren brengt zien echter op het functioneren van verzoeker en zijn daarom niet relevant, nog daargelaten het feit dat verzoeker die kwalitatieve argumenten ook uitdrukkelijk gemotiveerd heeft betwist. Anders dan verweerster heeft betoogd valt uit de wetsgeschiedenis niet op te maken dat bij de toekenning van politiek verlof geen rekening behoeft te worden gehouden met werkzaamheden ter voorbereiding van vergaderingen of werkbezoeken. Uit de Memorie van Toelichting en de Memorie van Antwoord volgt dat voor de tijd ten behoeve van die werkzaamheden/activiteiten moeilijk een maatstaf is te vinden en juist daarom krijgt de kantonrechter de taak om de omvang van het politiek verlof in een individueel geval, waarbij dan alle omstandigheden in ogenschouw kunnen worden genomen, vast te stellen. De grootte van een fractie wordt in die stukken genoemd als een factor die daarbij een rol kan spelen. In aanmerking genomen dat verzoeker thans fractievoorzitter is van een eenmansfractie en in aanmerking genomen de gemiddelde werkbelasting van een Statenlid tevens fractievoorzitter van 28 uur per week, komt het verzoek dan ook niet onredelijk voor. Nu uit de door verzoeker overgelegde agenda voorts blijkt dat bijna alle activiteiten van [Provinciale Staten] op een woensdag worden gepland, zal het primaire verzochte worden toegewezen.

## 5.2 Arbeidsachtergrond en flexibiliteit werkgever

Er is onderzoek<sup>86</sup> gedaan naar arbeidsachtergrond van gemeenteraadsleden. Driekwart van de gemeenteraadsleden heeft een baan, een kwart werkt niet. 16,3% van de werkenden is fulltime en 11,9% is parttime zzp-er of zelfstandig ondernemer. 25% is fulltime en 15,5% is parttime werkzaam in de (semi)publieke sector. 21,9% is fulltime en 9,3% is parttime werkzaam in het bedrijfsleven. In het totaal heeft 63,2% van de werkende gemeenteraadsleden een fulltime baan en 36,8% een parttime baan. De verhouding bedrijfsleven-(semi)publieke sector is ongeveer 60-40.

86 Raadsledenonderzoek door Raadslid.Nu en NOS, 11 december 2017. Bron: [http://www.raadslid.nu/sites/www.raadslid.nu/files/redactie/publicatieversie\\_resultaten\\_nos-onderzoek.pdf](http://www.raadslid.nu/sites/www.raadslid.nu/files/redactie/publicatieversie_resultaten_nos-onderzoek.pdf).

In hetzelfde onderzoek is gekeken naar de mate waarin werkgevers rekening houden met nevenwerkzaamheden van werknemers in de gemeenteraad. Volgens de 46% van de ondervraagde gemeenteraadsleden stelt de werkgever zich zeer flexibel op, 35% antwoordt dat de werkgever zich redelijk flexibel opstelt. Van de ondervraagde zegt 12% dat de werkgever zich niet echt flexibel opstelt en 7% totaal niet flexibel.



### 5.3 Proef voor meer maatwerk

In zijn advies 15,9 uur stelde de Raad dat het van belang is dat werkgevers gemeenteraadsleden (in spe) voldoende ruimte bieden om een combinatie van werk en een gemeenteraadslidmaatschap mogelijk te maken. Flexibiliteit in werktijden, beschikbaarheid en eventueel de mogelijkheid van parttime verlof zouden hieraan kunnen bijdragen, aldus de Raad.<sup>87</sup> In dat licht bezien is het een interessante ontwikkeling dat de gemeenteraad van Rotterdam, werkgevers verenigd in de Club Rotterdam en het Ministerie van BZK een proef doen<sup>88</sup>, waarbij

- werkgevers de intentie hebben om een inkomens-, pensioen- en terugkeergarantie te bieden aan medewerkers die als gemeenteraadslid worden gekozen;
- er wordt gewerkt aan mogelijke differentiatie in vergoedingen bij een tijdelijke extra inspanning van bepaalde gemeenteraadsleden boven het reguliere gemeenteraadswerk; en
- er wordt gewerkt aan een werk-naar-werk begeleiding voor gemeenteraadsleden die ermee ophouden.

De proef is gericht op het stimuleren van een evenredige vertegenwoordiging in de gemeenteraad van de verschillende maatschappelijke sectoren. Met de proef beogen de initiatiefnemers de komende jaren een meer gebalanceerde afspiegeling te bereiken in de gemeenteraad.

87 Raad voor het Openbaar Bestuur, 15,9 uur. *De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*, april 2016, p. 28.

87 Bron: <https://www.persberichtenrotterdam.nl/uploads/Getekende%20intentieverklaring%20proef%20oversterking%20opositie%20raadsleden%20gemeente%20Rotterdam.pdf>.

## 6 CONCLUSIES

De rechtspositie van politieke ambtsdragers is de laatste 40 jaar geleidelijk veranderd. De wereld waarin we leven is inmiddels sterk veranderd. De instituties van de lokale infrastructuur zijn meer dan 150 jaar oud, kunnen we nog 40 jaar verder op de manier waarop decentrale volksvertegenwoordigers worden beloond en ondersteund?

### 6.1 Principes die ten grondslag liggen aan het ambt van decentrale volksvertegenwoordiger

In het historisch overzicht is een aantal principes aan de orde geweest die de grondslag vormen voor het ambt van decentrale volksvertegenwoordiger.

- 1 Er mogen geen financiële belemmeringen bestaan om decentrale volksvertegenwoordiger te blijven of te worden.
- 2 De bezoldiging van decentrale volksvertegenwoordigers heeft het karakter van een vergoeding voor gederfde inkomsten.
- 3 Dagelijks bestuurder en decentrale volksvertegenwoordiger hebben verschillende rollen en nemen verschillende positie in het stelsel in.

Deze principes berusten op de gedachte dat decentrale volksvertegenwoordigende ambten in beginsel nevenfuncties zijn die naast een hoofdfunctie in de maatschappij worden uitgeoefend. Het idee dat daaraan ten grondslag ligt is dat voor decentrale volksvertegenwoordigers op deze wijze de binding met de maatschappij intact blijft: *‘De aard van het lidmaatschap (...) van gemeenteraden en provinciale staten brengen met zich mee dat het geen hoofdfunctie is, maar een functie “erbij”, die men naast een (hoofd)functie (in het maatschappelijk leven) vervult. Juist het hebben van een (hoofd)functie in het “gewone” beroeps- en bedrijfsleven anderszins kan aan de uitoefening van de genoemde lidmaatschappen ten goede komen.*<sup>89</sup>

Er zijn nog andere principes die hebben te gelden voor decentrale volksvertegenwoordigende ambten.<sup>90</sup> Zo moet het ambt **toegankelijk** zijn: het dragen van politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheid moet in beginsel voor iedereen open staan.<sup>91</sup> Verder moeten burgers bereid zijn het ambt te vervullen: zij moeten **in staat worden gesteld** een maatschappelijke carrière te onderbreken of te beëindigen voor de publieke zaak. Dan het principe van **onafhankelijkheid**: volksvertegenwoordigers mogen financieel niet afhankelijk zijn van

89 Kamerstukken I, vergaderjaar 1994-1995, nr. 51a, p. 1.

90 Vergelijk ook: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Bijzondere ambten, een toegesneden rechtspositie Integrale visie (rechts)positie politieke ambtsdragers*, mei 2015.

91 Vergelijk artikel 4 van de Grondwet.





zijn kiezers, zijn partij, een maatschappelijke organisatie of een bedrijf. Een ander principe is dat volksvertegenwoordigers door niemand anders dan **door de kiezer worden beoordeeld**: er is geen sprake van een vorm van beoordelen van het functioneren zoals in een arbeidsrelatie normaal is. We willen ook niet dat decentrale volksvertegenwoordigers chantabel zijn of in de verleiding komen om zich in te laten met normoverschrijdend handelen. Dus moet de rechtspositie ondersteunen dat het ambt **integer** wordt vervuld. En de vraag ‘behoor ik als volksvertegenwoordiger mijn ambt neer te leggen’ moet op politieke, inhoudelijke en staatsrechtelijke argumenten worden beantwoord, daar hoort de financiële vraag ‘ben ik dan brodeloos?’ niet door heen te spelen.<sup>92</sup> Dus: de werking van de **vertrouwensregel** is een principe dat niet mag worden doorkruist door financiële afwegingen. Dan ten slotte: de vergoeding voor decentrale volksvertegenwoordigers moet zijn grondslag vinden in een wet. **Transparant, kenbaar en controleerbaar.**

## 6.2 Aantrekkelijkheid: overwegend negatief beeld

Nederland heeft goed openbaar bestuur maar er zijn zorgen over de aantrekkelijkheid van volksvertegenwoordigende functies in het decentrale bestuur. Voor je maatschappelijk carrière is het niet altijd een plus en je krijgt te maken met ongemakken als verbaal of fysiek geweld.

Zelf vinden gemeenteraadsleden het vervullen van hun ambt iets om trots op te zijn, maar zorgen hebben ze ook. Het politieke bedrijf is niet te begrijpen voor gewone mensen, dat het moeilijk is voor burgers om betrokken te zijn bij besluitvorming door de gemeenteraad wordt algemeen beschouwd als iets wat het functioneren van de volksvertegenwoordiging onaantrekkelijk maakt. Ook is de gemeenteraad te veel met zichzelf bezig: te veel versnipperd en te veel politiek gedoe over incidenten.

Hoe kijken burgers tegen het decentrale bestuur aan? Hoewel mensen zich meer met Nederland dan hun gemeenten voelen verbonden, heeft men wel meer vertrouwen in het gemeentebestuur dan in het landsbestuur. We gaan wel stemmen (maar steeds minder) en er is ook wel interesse voor de lokale politiek, maar niet bij jongeren. De Nederlandse burger koestert verworven democratische waarden, maar heeft minder op met politiek. Kandidaat volksvertegenwoordigers staan niet te trappelen om zich beschikbaar te stellen.

Overigens: (on)aantrekkelijkheid van het ambt van decentrale volksvertegenwoordiger is niet een fenomeen waarvan alleen het openbaar bestuur last van heeft. Ook andere maatschappelijke domeinen zoals het verenigingsleven, het

92 Raad voor het openbaar bestuur, *Signalement wachtgeldregeling*, september 2014, p. 4.

buurtwerk of de kerk hebben moeite met het werven en vasthouden van goede mensen.

### **6.3 Balans: naast hoofdwerkzaamheden is de werkdruk hoog en vergoeding in kleine gemeenten laag**

Het aandeel volksvertegenwoordigers met een betaalde baan is in het ene onderzoek iets meer dan de helft, in een ander onderzoek bijna driekwart. Bijna tweederde van de werkende gemeenteraadsleden doet dat fulltime. Werkdruk en tijdsbelasting is voor meer dan de helft van de volksvertegenwoordigers te hoog. De meerderheid (60%) is tevreden met het aantal uur dat is te besteden (16 uur). De meerderheid van de volksvertegenwoordigers vindt de vergoeding te laag, met name in kleinere gemeenten: in de kleinste gemeenten ontvangt men een vergoeding van gemiddeld 4,91 euro per uur, bijna 10 euro minder dan wat gemiddeld per uur wordt vergoed.

In vergelijking met België, Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Denemarken en Italië is de vergoeding die gemeenteraadsleden in die landen ontvangen meestal lager.

### **6.4 Burgerschaps- of politiek verlof**

Kijken we naar het vraagstuk van burgerschaps- of politiek verlof, dan betreft de groep decentrale volksvertegenwoordigers ongeveer tienduizend mensen. De verhouding bedrijfsleven-(semi)publieke sector is ongeveer 60-40. Voor hen is het wettelijk gezien mogelijk om politiek verlof op te nemen. Meer dan 80% van de gemeenteraadsleden geeft aan dat de werkgever zich redelijk tot zeer flexibel opstelt als het gaat om de nevenwerkzaamheden in de gemeenteraad.





## BIJLAGE II

### **ADVIESAANVRAAG**



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

Raad voor het Openbaar Bestuur  
Postbus 20011  
2500 EA DEN HAAG

**Directie Democratie &  
Burgerschap**  
Afdeling Politieke  
ambtsdragers

[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)  
[www.facebook.com/minbzk](https://www.facebook.com/minbzk)  
[www.twitter.com/minbzk](https://www.twitter.com/minbzk)

**Contactpersoon**

T.J. Jorritsma  
T 06-18609274  
[theo.jorritsma@minbzk.nl](mailto:theo.jorritsma@minbzk.nl)

**Kenmerk**

2017-0000247121

**Uw kenmerk**

Datum **3 JUL 2017**

Betreft Adviesaanvraag raadsvriendelijk personeelsbeleid en  
vergoedingen

*Aanleiding adviesaanvraag*

Naar aanleiding van de door de Tweede Kamer aangenomen motie-Wolbert heb ik een actieplan opgesteld ter versterking van de positie van raadsleden. Dat actieplan heeft een passend ondersteunings- en scholingsaanbod, adequate arbeidsvoorwaarden en randvoorwaarden voor raadsleden als doel.

Bij het aanbieden van het actieplan in de brief van 20 juni 2016 aan de Tweede Kamer heb ik aangekondigd een adviesaanvraag aan de Raad voor het Openbaar Bestuur voor te zullen leggen met de onderzoeksvraag 'of de tijdsbesteding, werkdruk, verantwoordelijkheid en de beloning van raadsleden nog met elkaar in balans zijn. Ook is de vraag in hoeverre de secundaire arbeidsvoorwaarden raadsleden helpen bij het vervullen van hun ambt. In deze adviesaanvraag wordt ook het idee van burgerschapsverlof meegenomen.'

Hieronder treft u de context en verdere uitwerking van deze adviesaanvraag aan.

*Achtergronden en context adviesaanvraag*

Een goed functionerend openbaar bestuur veronderstelt goede bestuurders en volksvertegenwoordigers. Vooral onder volksvertegenwoordigers in het lokale bestuur leeft het gevoel dat het raadslidmaatschap een eervol maar ook een veeleisend ambt is. De afgelopen jaren is onder meer door de decentralisaties het werk van een gemeenteraadslid intensiever en veeleisender geworden. Veel vergaderen en stukken lezen kost tijd en energie. Dat heeft gevolgen voor het volksvertegenwoordigende onderdeel van het raadswerk.

Van gemeenteraadsliden wordt verwacht dat ze het vermogen hebben om op verschillende speelvelden en op verschillende schaalniveaus te schakelen en te verbinden. Omdat de meeste gemeenteraadsliden het raadswerk doen naast een reguliere baan, is het raadswerk lastig te combineren met het privéleven. Een verstoorde balans is dan vaak de reden om het raadswerk op te geven. Voor het geld doen ze het niet, van de vergoeding voor het raadswerk wordt niemand rijk. Aan het ambt van volksvertegenwoordiger kleef een negatief imago. Er is zorg of er wel voldoende potentieel is: de vijver waaruit politieke partijen volksvertegenwoordigers en bestuurders rekruteren wordt steeds kleiner; minder dan twee procent van de kiesgerechtigde bevolking is lid van een politieke partij.



**Directie Democratie & Burgerschap**  
Afdeling Politieke ambtsdragers

**Datum**

**Kenmerk**  
2017-0009247121

Conclusie is dat het ambt van gemeenteraadslid onder druk staat. Dat geldt ook voor statenleden en algemeen bestuursleden van de waterschappen. Het Belevingsonderzoek Statenleden en het bredere BZK Belevingsonderzoek onder decentrale politieke ambtsdragers geven aan dat niet alleen raadsleden, maar ook de statenleden een hoge werkdruk ervaren en behoefte hebben aan meer ondersteuning. De hoogte van de statenvergoeding staat niet meer in verhouding tot het tijdsbeslag, zo is de opvatting van statenleden.

#### *Burgerschapsverlof*

Goed geregeld politiek verlof kan het combineren van werk met een politieke functie vergemakkelijken. Denkbaar is dat een arbeidsvoorwaardelijk instrument als burgerschapsverlof één van de manieren is om het politieke ambt toegankelijker en aantrekkelijker te maken voor een bredere groep. Als werknemers tijdelijk kunnen worden 'uitgeleend' aan de publieke zaak en het makkelijker is om terug te keren naar de eerdere werkgever, is mogelijk de stap om een politiek ambt te overwegen minder groot. De vraag is nog wel hoe een dergelijke regeling er in een inmiddels flexibele arbeidsmarkt uit zouden moeten zien en of er inderdaad breed behoefte aan is, zowel aan werkgevers- als aan werknemerskant.

Met aanvaarding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren komt de al bestaande terugkeergarantie voor rijks-, provincie-, en gemeenteambtenaren bij inwerkingtreding van de wet (naar verwachting in 2019) in beginsel te vervallen. Deze ambtenaren komen dan voor het politiek verlof net als werknemers onder het Burgerlijk Wetboek te vallen. Er is dan geen terugkeergarantie en loonaanvulling meer of er moeten bij CAO nieuwe afspraken over worden gemaakt. Het speelveld voor ambtenaren en werknemers in de markt is dan gelijk. Dat maakt een advies over het burgerschapsverlof –zowel voor bestuurders, maar ook voor volksvertegenwoordigers- van groter belang. Tegen deze achtergrond lijkt het aangewezen relevante werkgevers- en werknemersbelangen in het advies mee te nemen. Uitwerking kan waar de ROB dat op dit onderdeel nodig en wenselijk lijkt, plaatsvinden in samenwerking met andere adviesorganen, zoals de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP), de SER, de Stichting van de Arbeid en/of de WRR.

#### *Inhoud adviesaanvraag*

Het zwartepunt in de adviesaanvraag ligt dus bij decentrale volksvertegenwoordigers, in het bijzonder bij raadsleden maar ook bij statenleden en algemeen bestuursleden van de waterschappen.

In het advies moet expliciet aandacht worden besteed aan de vergoedingensystematiek van raadsleden. Ook de bezoldiging van volksvertegenwoordigende functies in provincies en waterschappen moet hierbij worden betrokken. Van de ROB wordt overigens niet een volledig uitgewerkt voorstel voor een nieuwe vergoedingensystematiek verwacht. Wel wordt gevraagd een afwegingskader te bieden aan de hand waarvan een dergelijke systematiek nader kan worden uitgewerkt: uitgangspunten en criteria gerelateerd aan de aard en de zwaarte van de verschillende volksvertegenwoordigende functies.

Omdat voorliggende niet alleen in Nederland speelt, maar ook in andere landen is het interessant te bezien hoe andere democratieën omgaan met dezelfde ontwikkelingen en welke handelingsperspectieven zij kiezen.



**Directie Democratie & Burgerschap**  
Afdeling Politieke ambtsdragers

**Datum**

**Kenmerk**  
2017-0000247121

Bij de ondersteuning van volksvertegenwoordigers speelt de griffie een belangrijke rol. Griffiers denken momenteel na over doorontwikkeling van hun ambt, opdat ze raads- en statenleden optimaal kunnen ondersteunen. Bovenstaande leidt tot de volgende algemene vraagstelling waaruit een aantal deelvragen wordt afgeleid.

*Vraagstelling*

- Hoe kan de aantrekkelijkheid van volksvertegenwoordigende functies in het decentrale bestuur wordt vergroot?
- Hoe kan tijdsbesteding, werkdruk, verantwoordelijkheid en de beloning van decentrale volksvertegenwoordigers meer in balans worden gebracht?
- Kan burgerschapsverlof eraan bijdragen dat het voor mensen aantrekkelijk is en blijft om zich als volksvertegenwoordiger in te zetten voor het openbaar bestuur?

*Deelvragen personeelsbeleid*

- Wat zijn de knelpunten en behoeften, zoals ervaren door decentrale volksvertegenwoordigers, raadsleden in het bijzonder, op het gebied van personeelsbeleid? Liggen er knelpunten in het personeelsbeleid van de werkgever of van de gemeente, de provincie of het waterschap waar men volksvertegenwoordiger is?
- Op welke wijze kan het personeelsbeleid bijdragen aan het aantrekkelijk maken en houden van het politieke ambt van volksvertegenwoordigers?
- Hoe kunnen met de juiste arbeidsvoorwaarden waaronder burgerschapsverlof en ondersteuning voor volksvertegenwoordigers de verantwoordelijkheid, tijdsbesteding en werkdruk van decentrale volksvertegenwoordigers, raadsleden in het bijzonder, beter met elkaar in balans worden gebracht?
- Hoe zou een raadsliedvriendelijk personeelsbeleid er dan uit moeten zien en wie heeft een rol daarbij (bijvoorbeeld werkgever, gemeente, partij en de griffie)?
- Is het raadsliedvriendelijk personeelsbeleid ook toe te passen voor volksvertegenwoordigers van andere bestuurslagen: de statenleden en/of leden van het algemeen bestuur van waterschappen?
- Is er in andere Europese landen (te denken valt aan Noorwegen, Zweden, Denemarken, Duitsland, België en Groot-Brittannië) ten aanzien van de genoemde thematiek en vraagstelling nuttige kennis beschikbaar?

*Deelvragen vergoedingensystematiek*

- Is het noodzakelijk uitgangspunten in de huidige vergoedingensystematiek voor volksvertegenwoordigers (zoals bijvoorbeeld relatie vergoedingen met inwonertal en aantal raadsleden dat varieert van varieert van 9 voor de kleinste gemeenten tot 45 raadsleden voor de grootste gemeenten) te herzien?
- Wat zijn varianten en alternatieven voor een vergoedingensystematiek? En wat zijn hun voor- en nadelen?
- Welke uitgangspunten hanteren andere Europese landen (te denken valt aan Noorwegen, Zweden, Denemarken, Duitsland, België en Groot-Brittannië) voor de vergoeding van decentrale volksvertegenwoordigers? En de vergoeding voor regionale/provinciale volksvertegenwoordigers?



**Directie Democratie &  
Burgerschap**  
Afdeling Politieke  
ambtsdragers

**Datum**

**Kenmerk**  
2017-000024712J

Ik zie het advies graag tegemoet in eerste kwartaal van 2018 zodat het advies nog kan worden betrokken bij de beoogde agenda voor de toekomst als uitvloeisel van de evaluatie van de Dijkstalwetgeving.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



dr. R.H.A. Plasterk



## BIJLAGE III

**SAMENSTELLING RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR**

Drs. H. (Han) Polman – raadsvoorzitter  
Commissaris van de Koning, Provincie Zeeland

Dr. M. (Milo) Schoenmaker – plaatsvervangend raadsvoorzitter  
Burgemeester, Gemeente Gouda

Prof. dr. M.A. (Maarten) Allers  
Hoogleraar Economie van decentrale overheden, Rijksuniversiteit Groningen

Prof. dr. S.L. (Sarah) de Lange  
Bijzonder hoogleraar Politicologie, Universiteit van Amsterdam

Prof. mr. dr. F.J. (Frank) van Ommeren  
Hoogleraar Staats- en bestuursrecht, Vrije Universiteit te Amsterdam

H. (Huri) Sahin  
Projectleider, ProDemos

Prof. dr. ir. C.J.A.M. (Katrien) Termeer  
Hoogleraar Bestuurskunde, Wageningen Universiteit

Drs. C.J.G.M. (Kees Jan) de Vet  
Dijkgraaf, Waterschap Brabantse Delta

Dr. M. (Miranda) de Vries  
Burgemeester, Gemeente Etten-Leur

A. (Albertine) van Vliet-Kuiper – tijdelijk raadslid  
Waarnemend burgemeester, Gemeente Enkhuizen



