

Een vergelijking van rechtspositionele regelingen voor lokale ambtsdragers in Nederland, Vlaanderen en Nedersaksen.

Karl Kouki

Masterthesis

Karl Kouki

S 4140990

November 2016

Faculteit der Managementwetenschappen

Opleiding Bestuurskunde

Beoordelingscommissie:

Prof. Dr. M. Herweijer

Prof. Dr. M.S. de Vries

Voorwoord

Dit onderzoek, mijn masterthesis, vormt het sluitstuk van de master Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit. Hierdoor ging het schrijven van dit onderzoek gepaard met twee gedachten. Enerzijds is het de laatste stap van een succesvolle afronding van mijn master. Anderzijds wordt er hierna definitief afscheid genomen van een prachtige studententijd in Nijmegen.

Het schrijven van mijn masterthesis werd gekenmerkt door een exponentiële groei. In eerste instantie bleek het namelijk erg moeilijk om toegang te krijgen tot buitenlandse gegevens wat tot stress en frustratie leidde. Met dank aan mijn begeleider prof. Michiel Herweijer werden dergelijke teleurstellingen omgezet in leermomenten. Daarom wil ik mijn eerste dankwoord graag richten aan de heer Herweijer. Gedurende het onderzoek bleek u een rots in de branding. Gezien de ambitie en de omvang van het onderzoek was ik niet altijd overtuigd of het überhaupt wel haalbaar was. Uw feedback en begeleiding heb ik als ontzettend prettig ervaren. U wist twijfels weg te nemen en blinde vlekken op te sporen. Bedankt.

Mijn tweede dankwoord wil ik graag richten aan mijn collega's van de afdeling Politieke & Bestuurlijke Ambtsdrager van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit is de afdeling waar ik stage heb gelopen. Gedurende mijn stageperiode hebben mijn collega's, onder leiding van Arie Jan Vos, voor een fijne en warme omgeving gezorgd. Met name Claartje Brons, Theo Jorritsma, Marc Nommensen en Roelant Noppe, waren altijd bereid om te brainstormen of feedback te geven op tussentijdse bevindingen. Bedankt.

Daarnaast wil ik op deze plek mijn respondenten uit Vlaanderen en Nedersaksen extra bedanken. Zonder de heer D. Vanholsbeeck en mevrouw G. Stellmacher zou het onmogelijk zijn geweest om dit onderzoek succesvol te kunnen afronden. Naast het urenlange interview waren zij altijd bereikbaar voor feedback of om extra uitleg te geven. Bedankt.

Zoals ik al heb genoemd, vormt het onderzoek tevens een sluitstuk van een prachtige studententijd in Nijmegen. De afgelopen vijf jaar heb ik geprobeerd om alle kansen die ik kreeg te benutten. Dit resulteerde in een actief lidmaatschap bij de studievereniging met als hoogtepunt het voorzitterschap gedurende mijn tweede studiejaar. Daarnaast heb ik diverse student-assistentenschappen bekleed binnen de vakgroep bestuurskunde en de faculteit Managementwetenschappen. Ik wil de personen

die mij deze kansen hebben geboden nogmaals danken voor het vertrouwen. Jullie hebben bijgedragen aan een fantastische periode in Nijmegen. Bedankt.

Gedurende mijn master Bestuurskunde, met als specialisme Beleid & Advies, had ik de ambitie om bovengemiddeld te presteren. Door hard en gedisciplineerd te werken is het gelukt om deze ambitie waar te maken. Eenzelfde ambitie had ik voor het schrijven van mijn masterthesis. Ik hoop ook deze ambitie waar te hebben gemaakt. Ik ben trots op het eindresultaat en ik hoop dat het onderzoek van toegevoegde waarde zal zijn.

Dit waren de eerste woorden die u las, maar de laatste woorden die ik schreef. Ik wens u veel leesplezier.

Karl Kouki

Den Haag, november, 2016

Samenvatting

De rechtspositie van ambtsdragers is al jaren een actueel onderwerp. De rechtspositie dient, als randvoorwaarde, ervoor te zorgen dat burgers zich ook in de toekomst beschikbaar kunnen en willen stellen voor politieke ambten. Echter, niet zelden worden de rechtspositionele regelingen te riant bevonden en publiekelijk bekritiseerd. De aanhoudende discussie over de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers maakt het interessant en relevant voor het ministerie van BZK om te achterhalen hoe dergelijke regelingen in de buurlanden zijn georganiseerd.

Op basis van juridische bronnen en interviews met experts is achterhaald welke rechtspositionele regelingen van kracht zijn voor lokale ambtsdragers (burgemeesters, wethouders en raadsleden) in Nederland, Vlaanderen en Nedersaksen. Om te voorkomen dat het onderzoek verstrengeld zou raken in een web van details en uitzonderingen, en gezien de behoefte van de opdrachtgever, is besloten om aandacht te schenken aan regelingen omtrent de items: (1) benoeming & ontslag, (2) bezoldiging of vergoeding, (3) nevenfuncties, (4) uitkering, (5) sollicitatieplicht, (6) pensioen, en (7) politiek verlof.

Uit de vergelijking van de rechtspositionele regelingen voor raadsleden blijkt dat de Nederlandse raadsleden in financiële zin veel beter worden beloond dan hun collega's in Vlaanderen en in Nedersaksen. Dit verschil in beloning ten gunste van de Nederlandse raadsleden is het grootst in de grotere gemeenten (met meer inwoners). In Nedersaksen wordt expliciet gewezen op het eervolle karakter van het zijn van raadslid. Het vervullen van het raadslidmaatschap wordt daar gezien als een actieve vorm van burgerschap.

Bovendien komt naar voren dat de wachtgeldregelingen voor voormalige wethouders en burgemeesters in Nederland aanmerkelijk gunstiger zijn dan de inactiviteitsvoorwaarden waarmee voormalige gemeentebestuurders in Vlaanderen en Nedersaksen worden geconfronteerd. In deze beide buurlanden is er geen speciale wachtgeld voorziening voor burgemeesters en/of wethouders. Bij het wegvallen van inkomsten uit een actieve bestuurlijke functie moeten de Vlaamse en Nedersaksische voormalige bestuurders een beroep doen op de algemene werkloosheidsregelingen. Dit betekent ook dat een vorm van vrijwillig ontslag geen of veel lagere aanspraken met zich meebrengt voor de voormalige bestuurders. Dit is een opvallend gegeven. Het verklaart wellicht ook dat Vlaamse en Nedersaksische gemeentebestuurders slechts zelden vroegtijdig en uit eigen beweging afstand doen van hun bestuurlijke ambt.

Een ander opvallend resultaat is dat Nedersaksen een systeem heeft zonder wethouders. De taken van het college van burgemeester en wethouders in Nederland en Vlaanderen, namelijk het uitvoeren van gemeentebestuur en voorbereiden van raadsbesluiten, zijn in Nedersaksen verdeeld over het Verwaltungsausschuss en de Dezernenten (politieke topambtenaren). De door de burgers gekozen burgemeester neemt samen met de raadsleden in het Verwaltungsausschuss en de Dezernenten de beleidsvoorbereiding en uitvoering voor zijn rekening. Kennelijk is het mogelijk om een gemeente goed te besturen zonder wethouders.

Ten slotte valt het op dat de drie 'landen' verschillend omgaan met transparantiewetgeving en nevenfuncties. Op dit vlak lijkt de Nederlandse wetgeving aanzienlijk strenger dan de wetgeving in Nedersaksen en Vlaanderen. Nederlandse lokale ambtsdragers dienen al hun nevenfuncties en de daarbij behorende financiële compensatie openbaar te maken. In Vlaanderen en Nedersaksen is dit niet aan de orde. Tevens is het met name in Vlaanderen heel gebruikelijk om diverse nevenfuncties, inclusief politieke ambten, te bekleden.

Naast de bovenstaande verschillen zijn in hoofdstuk zes en zeven nog meer verschillen en overeenkomsten uiteengezet. Op basis van dit onderzoek is inzicht verkregen in de rechtspositie van Nederlandse lokale ambtsdragers in vergelijking tot de rechtspositie van lokale ambtsdragers in Vlaanderen en Nedersaksen.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	3
Samenvatting.....	5
1. Inleidend kader.....	10
1.1 Aanleiding.....	10
1.2 Context	10
1.3 Opzet	11
1.4 Theorie en methode	12
1.5 Relevantie	13
1.6 Leeswijzer	14
2. Theoretisch kader	15
2.1 Staatsvormen.....	15
2.1.1 <i>Federaal versus unitair</i>	15
2.1.2 <i>Staatsinrichtingen binnen de EU</i>	16
2.2 Lokale ambtsdragers in Nederland.....	17
2.2.1 <i>Volksvertegenwoordigers</i>	17
2.2.2 <i>Bestuurders</i>	18
2.3 Trend versoering rechtspositie.....	19
2.4 Trend politiek vertrouwen	19
3. Juridisch kader	23
3.1 Juridisch systeem.....	23
3.2 Burgemeesters.....	24
3.2.1 <i>Grondwet & Gemeentewet</i>	24
3.2.2 <i>Rechtspositiebesluit burgemeesters</i>	25
3.2.3 <i>Regeling rechtspositie burgemeesters</i>	26
3.2.4 <i>Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers</i>	27
3.3 Wethouders	27
3.3.1 <i>Grondwet & Gemeentewet</i>	27
3.3.2 <i>Rechtspositiebesluit wethouders</i>	28
3.3.3 <i>Regeling rechtspositie wethouders</i>	28
3.3.4 <i>Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers</i>	29
3.4 Gemeenteraadsleden	29
3.4.1 <i>Grondwet & Gemeentewet</i>	29
3.4.2 <i>Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden</i>	30
3.4.3 <i>Modelverordening rechtspositie raads- en commissieleden</i>	31
3.4.4 <i>Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers</i>	31
3.5 Politiek verlof.....	31

3.5.1	<i>Burgerlijk Wetboek</i>	32
3.5.2	<i>Ambtenarenwet</i>	32
3.6	Schematische weergave	33
4.	Methodologisch kader	36
4.1	Onderzoeksstrategie.....	36
4.2	Methoden van dataverzameling.....	37
4.3	Onderzoekseenheden.....	38
4.4	Selectie van landen.....	39
4.5	Operationalisatie	40
4.6	Methoden van data-analyse.....	42
4.7	Validiteit en betrouwbaarheid	42
5.	Data uit geselecteerde landen	44
5.1	Vlaanderen (België)	44
5.1.1	<i>Staatsinrichting</i>	44
5.1.2	<i>Lokale politieke ambtsdragers in Vlaanderen</i>	45
5.1.3	<i>Rechtspositionele regelingen burgemeester</i>	46
5.1.4	<i>Rechtspositionele regelingen schepenen</i>	49
5.1.5	<i>Rechtspositionele regelingen gemeenteraadsleden</i>	52
5.1.6	<i>Politiek verlof</i>	53
5.1.7	<i>Schematische weergave</i>	57
5.1.8	<i>Overige ontwikkelingen aangaande rechtspositionele regelingen</i>	59
5.2	Nedersaksen (Duitsland)	59
5.2.1	<i>Staatsinrichting</i>	59
5.2.2	<i>Lokale politieke ambtsdragers in Nedersaksen</i>	61
5.2.3	<i>Rechtspositionele regelingen burgemeester</i>	63
5.2.4	<i>Rechtspositionele regelingen Verwaltungsausschuss-leden</i>	67
5.2.5	<i>Rechtspositionele regelingen gemeenteraadsleden</i>	68
5.2.6	<i>Politiek verlof</i>	70
5.2.7	<i>Schematische weergave</i>	71
5.2.8	<i>Overige ontwikkelingen aangaande rechtspositionele regelingen</i>	72
6.	Analyse en resultaten	73
6.1	Staatsinrichting.....	73
6.2	Lokale politieke ambtsdragers.....	74
6.3	Rechtspositionele regelingen burgemeester	76
6.3.1	<i>Thema's</i>	76
6.3.2	<i>Schematische weergave</i>	82
6.4	Rechtspositionele regelingen wethouders	84
6.4.1	<i>Thema's</i>	84

6.4.2	<i>Schematische weergave</i>	87
6.5	Rechtspositionele regelingen gemeenteraadsleden	89
6.5.1	<i>Thema's</i>	89
6.5.2	<i>Schematische weergave</i>	91
6.6	Politiek verlot.....	92
7.	Conclusie en reflectie	94
7.1	Burgemeesters in Nederland, Vlaanderen en Nedersaksen	94
7.2	Wethouders in Nederland, Vlaanderen en Nedersaksen	97
7.3	Raadsleden in Nederland, Vlaanderen en Nedersaksen	99
7.4	Reflectie	101
7.4.1	<i>Reflectie theorie</i>	101
7.4.2	<i>Reflectie methode</i>	102
7.4.3	<i>Reflectie resultaten</i>	103
7.4.4	<i>Reflectie conclusie</i>	103
	Referenties	105
	Bijlagen.....	110
	Bijlage 1	110
	Bijlage 2	111
	Bijlage 3	112
	Bijlage 4	113
	Bijlage 5	114
	Bijlage 6	115
	Bijlage 7	116
	Bijlage 8	117
	Bijlage 9	120
	Bijlage 10	121
	Bijlage 11	122
	Bijlage 12	123
	Bijlage 13	125
	Bijlage 14	126

1. Inleidend kader

Dit hoofdstuk vormt de inleiding van het onderzoek. Allereerst is in paragraaf 1.1 de aanleiding voor het onderzoek geformuleerd. Vervolgens biedt paragraaf 1.2 inzichten in de context waarin het onderzoek geschreven is. In paragraaf 1.3 is de opzet uiteengezet inclusief de probleemstelling. In paragraaf 1.4 is aandacht besteed aan de gebruikte theorie en methode. Daaropvolgend wordt in paragraaf 1.5 de wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie van het onderzoek beschreven. Het hoofdstuk wordt afgesloten middels een leeswijzer waarin de structuur van het onderzoek kort is samengevat.

1.1 Aanleiding

Waar de arbeidsvoorwaarden voor politieke ambtsdragers, als onderdeel van de rechtspositie, enerzijds dienen om burgers te enthousiasmeren zich verkiesbaar te stellen, worden de voorwaarden anderzijds regelmatig te riant bevonden en bekritiseerd. Oud-minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Hans Wiegel, noemde bijvoorbeeld de uitkeringsregeling recentelijk nog ‘grappenmakerij’ (Algemeen Dagblad, 2016). Echter, in het kader van de decentralisatietrend pleitte minister Plasterk, op het VNG-jaarcongres, onder andere voor een betere vergoeding voor raadsleden: “We vragen steeds meer van raadsleden, daar moet een betere vergoeding tegenover staan.” (Binnenlands Bestuur, 2016). Hiermee doelde de minister op de decentralisatietrend van afgelopen jaren waardoor de verantwoordelijkheden van lokale politieke ambtsdragers fors zijn toegenomen.

De aanhoudende discussie over de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers maakt het interessant en relevant voor het ministerie van BZK om te achterhalen hoe dergelijke regelingen in de buurlanden zijn georganiseerd. Door middel van een internationale vergelijking naar de rechtspositie van lokale politieke ambtsdragers, wordt er nieuwe bruikbare kennis gegenereerd. Deze nieuwe kennis kan de basis vormen voor vervolgonderzoek maar zou eventueel ook kunnen bijdragen aan toekomstige beleidswijzigingen aangaande rechtspositionele regelingen voor lokale ambtsdragers.

1.2 Context

In vergelijking met de vorige eeuw, zijn deze eeuw, relatief weinig burgers in Nederland bereid zich kandidaat te stellen voor lokale gemeenteraadsverkiezingen. Een oorzaak hiervan is dat burgers het werk in gemeenteraden bestempelen als onaantrekkelijk, tijdrovend en ondankbaar (Overheid in Nederland, 2015, p. 6). Burgers die zich wel verkiesbaar hebben gesteld noemen als primaire motivatie voor hun kandidaatstelling voornamelijk redenen die gerelateerd zijn aan het algemeen belang (Overheid in Nederland, 2015, p. 66). De rechtspositie dient, als randvoorwaarde, ervoor te zorgen dat

burgers zich ook in de toekomst beschikbaar kunnen en willen stellen voor politieke ambten (BZK, 2015, p. 7).

Van oudsher vervullen politieke partijen een belangrijke schakelfunctie tussen openbaar bestuur en samenleving. Naast het behartigen van belangen en het vertegenwoordigen van ideeën en wensen, stellen zij kandidaten voor de ambten in vertegenwoordigende organen (Voerman & Boogers, 2011, p. 3). Het aantal partijloze burgemeesters (0,9%) en wethouders is te verwaarlozen (Rijksoverheid, 2015). Echter, vrijwel over de gehele linie hebben politieke partijen sinds 1950 te maken met krimpende ledenaantallen terwijl het totale electoraat sinds 1950 is verdubbeld (Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, 2016). Het rekruteren van geschikte kandidaten voor vertegenwoordigende organen en politieke functies komt dan ook in het gedrang (Voerman & Boogers, 2011, p. 4). Dit betreft een zorgwekkende situatie aangezien onder andere door de decentralisatie tendens in het sociale domein, de druk op de kwaliteit van het lokale bestuur wordt opgevoerd. Hierdoor worden er hogere eisen gesteld aan de lokale politici en bestuurders.

1.3 Opzet

Dit onderzoek wordt in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, afdeling Politieke & Bestuurlijke Ambtsdragers (DG Bestuur & Wonen, Directie Democratie en Burgerschap) uitgevoerd. Middels een onderzoeksstage bij de afdeling Politieke & Bestuurlijke Ambtsdragers is het onderzoek tot stand gebracht en is de onderzoeker in de positie gebracht om vanuit de opdrachtgever gegevens te verzamelen.

Het voornaamste doel van het onderzoek is om gegevens te vergaren aangaande rechtspositionele regelingen voor lokale politieke ambtsdragers in Nederland, Vlaanderen en Nedersaksen. De opdrachtgever beschikt tot op heden niet over (volledige) gegevens met betrekking tot rechtspositionele regelingen voor lokale ambtsdragers in Vlaanderen en Nedersaksen. Het onderzoek tracht geen waardeoordeel te vellen over de rechtspositionele regelingen. Door de situatie in Nederland, Vlaanderen en Nedersaksen te beschrijven, en waar mogelijk te vergelijken, wordt bruikbare kennis gegenereerd voor zowel de wetenschap als de praktijk.

Uit hetgeen beschreven in bovenstaande paragrafen, volgt een probleemstelling die bestaat uit een doel- en vraagstelling. De probleemstelling geeft sturing aan het onderzoek en dient tevens ter afbakening.

De doelstelling is als volgt geformuleerd:

Inzicht verkrijgen in de rechtspositie van Nederlandse lokale ambtsdragers in vergelijking tot de rechtspositie van lokale ambtsdragers in omliggende landen. Dit vanuit de overweging dat een verbetering van de rechtspositie zou kunnen bijdragen aan het vergroten van de aantrekkelijkheid van het ambt.

De hierbij behorende vraagstelling luidt:

In hoeverre komt de rechtspositie van Nederlandse lokale politieke ambtsdragers, uitgaande van gemeenten van gelijke omvang, overeen met de rechtspositie van lokale politieke ambtsdragers in Vlaanderen en Nedersaksen?

Om tot beantwoording van de vraagstelling te komen is een aantal, meer concrete, deelvragen geformuleerd:

1. Hoe hoog is de bezoldiging of vergoeding die lokale politieke ambtsdragers per maand ontvangen?
2. Hoe dienen politieke ambtsdragers om te gaan met nevenfuncties?
3. Hoe hoog is de uitkering van lokale politieke ambtsdragers bij ontslag en is daarbij sprake van een sollicitatieplicht?
4. In hoeverre bouwen politieke ambtsdragers pensioen op?
5. In hoeverre is er sprake van politiek verlof?
6. In hoeverre zijn rechtspositionele regelingen in de loop van de 21^e eeuw versoerd?

1.4 Theorie en methode

Om tot een gedegen vergelijking te komen is het allereerst relevant om de huidige situatie in Nederland te duiden. Aangezien de rechtspositionele regelingen voor lokale ambtsdragers voornamelijk in wetten zijn opgenomen, vormt het juridisch onderzoek van de rechtsbronnen een eerste onderdeel van dit onderzoek. Binnen het juridisch kader wordt het deel van de Grondwet, Gemeentewet, Rechtspositiebesluiten en Rechtspositie regelingen, dat relevant wordt geacht voor dit onderzoek, behandeld. Op basis van het juridisch kader wordt duidelijk hoe de rechtspositionele regelingen zijn verankerd en wat deze inhouden.

Naast het juridisch kader vormt het theoretisch kader een tweede basis. Het theoretisch kader plaatst de probleemstelling in een breder perspectief waaruit de relevantie voor het Ministerie van

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties blijkt. Allereerst worden aan de hand van Derksen & Schaap (2010) de verschillende aspecten van het lokaal bestuur kort uiteengezet. Hierbij wordt aandacht geschonken aan de relaties tussen gemeentelijke organen die van invloed zijn op de rechtspositie van lokale ambtsdragers. Vervolgens wordt er aandacht geschonken aan de trend van steeds verdere versoering van de rechtspositie van ambtsdragers. Gezien de decentralisatie tendens en de daarbij behorende gevolgen voor lokale ambtsdragers lijkt een steeds verdere versoering van de rechtspositie van lokale ambtsdragers onlogisch. Immers, er wordt steeds meer gevraagd van lokale ambtsdragers. Een andere zorgelijke beweging is de daling van het politiek vertrouwen en de toename van politieke onvrede. Gegevens uit de Eurobarometer bevestigen dit beeld. Op basis van Brons (2014) worden de oorzaken en gevolgen van het begrip politieke onvrede uiteengezet.

Politieke partijen hebben nog altijd een monopolie op de selectie van kandidaten voor het politieke ambt. Echter, zij hebben al jaren te maken met krimpende ledenaantallen. Een combinatie van deze tendensen creëert een zorgelijk toekomstperspectief waardoor het begrijpelijk is dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, onder andere verantwoordelijk voor de rechtspositie van lokale ambtsdragers, benieuwd is naar de rechtspositionele regelingen in Vlaanderen en Nedersaksen.

1.5 Relevantie

Naast de relevantie voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft dit onderzoek maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie. Het lokale bestuur is de 'eerste' bestuurslaag die de burger ontmoet en staat hierdoor het dichtst bij de burger. Daarnaast is haar takenpakket de laatste jaren fors gegroeid met alle gevolgen van dien. De gemeenteraad is het hoogste orgaan van de gemeente, meteen gevolgd door het college van burgemeester en wethouders. Echter, het raadslidmaatschap is een nevenfunctie. Een groot aantal wethouders, daarentegen, werkt voltijds en kandidaten voor het burgemeesterschap dienen vaak een keuze te maken tussen de bestaande carrière of een politieke carrière. Dit gaat uiteraard gepaard met risico's. Wethouders worden bijvoorbeeld steeds vaker gedwongen om vroegtijdig af te treden en een burgemeester kan (in principe) te allen tijde ontslagen worden (Trouw, 2011). Om het ambt aantrekkelijk te houden is een passende rechtspositie met enige zekerheid vereist. Echter, zoals reeds is geformuleerd, is de rechtspositie van lokale ambtsdragers in de loop van de 21^e eeuw sterk versoerd. Dit heeft gevolgen voor het lokale bestuur waardoor het relevant is hoe dergelijke zaken in onze buurlanden zijn georganiseerd. Immers, bij toekomstige beleidswijzigingen ten behoeve van de rechtspositie kan dit document worden geraadpleegd.

Aangezien een dergelijke vergelijking tot op heden, en in dit perspectief, nog niet eerder is uitgevoerd, heeft het onderzoek tevens een wetenschappelijke relevantie. Door middel van dit onderzoek wordt de bestaande situatie in Vlaanderen en Nedersaksen beschreven. Hiermee wordt kennis gegenereerd waarop kan worden voortgeborduurd. Bovendien is het onderzoek zowel relevant voor juridische wetenschappen als voor bestuurskundige wetenschappen. Over het algemeen zijn rechtspositionele regelingen in wetgeving vastgelegd. Wanneer deze regelingen met elkaar worden vergeleken biedt het inzicht in verschillen of overeenkomsten in juridische geschriften. Daarnaast is het functioneren van het lokaal bestuur een belangrijke pijler binnen de bestuurskundige wetenschappen. Het lokaal bestuur wordt uiteindelijk gedragen door lokale ambtsdragers en die beschikken over een rechtspositie. Dit maakt het onderzoek relevant voor verschillende terreinen van de wetenschap. Daarnaast is het interessant om te achterhalen in hoeverre dezelfde trends zichtbaar zijn. Bijvoorbeeld of de rechtspositie van lokale ambtsdragers in onze buurlanden tevens zijn versoberd of in hoeverre rechtspositionele regelingen van invloed zijn op de keuze om een ambt te bekleden.

1.6 Leeswijzer

Dit eerste hoofdstuk dient als inleiding op het onderzoek en beschrijft de aanleiding en probleemstelling van het onderzoek. Vervolgens wordt het theoretisch kader (tweede hoofdstuk) gebruikt om de huidige context en diverse actuele trends te beschrijven. Dit biedt inzicht in de behoefte van de opdrachtgever om een dergelijk onderzoek uit te laten voeren. Daarnaast dient het hoofdstuk het functioneren van het Nederlands gemeentelijk bestuur te duiden. Middels het derde hoofdstuk, het juridisch kader, worden de rechtspositionele regelingen voor lokale politieke ambtsdragers in Nederland uiteengezet. Bovendien biedt het hoofdstuk enige inperking in welke regelingen het meest relevant worden geacht voor het onderzoek. Het juridisch kader wordt opgevolgd door het methodologisch kader (vierde hoofdstuk) waarin onder andere de belangrijkste keuzes en onderzoeksstrategieën zijn verantwoord. In het vijfde hoofdstuk, de dataverzameling, worden de verkregen gegevens uit de geselecteerde landen verwerkt. Deze data worden in het zesde hoofdstuk, de analyse, vergeleken met data uit Nederland. Dit hoofdstuk toont onder andere de overeenkomsten en verschillen tussen de drie landen en biedt antwoorden op de deelvragen. Uiteindelijk wordt het onderzoek afgesloten middels het zevende hoofdstuk, bestaande uit een conclusie en een reflectie, waarin de hoofdvraag wordt beantwoord en waarin de belangrijkste vragen voor vervolgonderzoek zijn opgenomen.

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk is op basis van literatuur een theoretisch kader voor het onderzoek geconstrueerd. Het theoretisch kader fungeert als afbakening voor de rest van het onderzoek. Daar het onderzoek als doel heeft om rechtspositionele regelingen te vergelijken, is het relevant om inzicht te krijgen in de staatsrechtelijke achtergronden van deze regelingen. Om deze reden wordt er in paragraaf 2.1 aandacht besteed aan de verschillende staatsvormen binnen de EU (en daarmee de drie geselecteerde landen). Vervolgens is paragraaf 2.2 gewijd aan lokale ambtsdragers in Nederland. In paragraaf 2.3 is de recente trend van versobering van rechtspositionele regelingen uiteengezet. Het hoofdstuk wordt afgesloten middels paragraaf 2.4 waarin aandacht is besteed aan de bestaande politieke onvrede. Deze laatste twee paragrafen behandelen de empirische trends die de discussie over rechtspositionele regelingen beïnvloeden. Hiermee biedt het theoretisch kader inzicht in de context waaruit de wens van de opdrachtgever is ontstaan. Tevens kan het theoretisch kader worden opgedeeld in enerzijds constitutionele aspecten en anderzijds in gedragswetenschappelijke aspecten.

2.1 Staatsvormen

Het doel van dit onderzoek is om de rechtspositie van lokale Nederlandse politieke ambtsdragers te kunnen positioneren ten opzichte van de ambtsgenoten in buurlanden. Hierdoor is het relevant om de staatsvormen, waarbinnen deze lokale ambtsdragers functioneren, nader uiteen te zetten. Immers, het verschil tussen een federaal of een unitair systeem heeft directe invloed op de inrichting van bevoegdheden van het decentrale bestuur en daarmee mogelijk ook op de rechtspositie van lokale ambtsdragers.

2.1.1 Federaal versus unitair

In zijn algemeenheid kan een staat worden getypeerd als, uitzonderingen daargelaten, federaal of unitair. Echter, een typische blauwdruk voor een federale of unitaire inrichting lijkt te ontbreken. *“Interpretaties van het begrip federalisme variëren. Dit is niet verassend aangezien systemen zo verschillend als Duitsland, Indië, Zwitserland en de Verenigde Staten zichzelf als een federatie beschouwen.”* (Nugent, 2010, p. 423). Bovendien is elke federatie een uniek product van verschillende constitutionele, politieke, culturele en economische omstandigheden waaronder het tot stand is gekomen (Aroney, 2016, p. 11).

Enkele uniforme kenmerken voor federale systemen zijn daarentegen wel te herkennen. Typierend voor federaties is bijvoorbeeld de sterke positie van decentrale overheden of regio's. Zij hebben vaak veel macht en zijn in de positie om een groot aantal besluiten zelf te nemen. Deze positie wordt bij

uitstek middels constitutionele documenten beschermd (Nugent, 2010, p. 424). Bovendien hebben decentrale overheden binnen een federatie de mogelijkheid om het centrale beleid te beïnvloeden. Een goed voorbeeld hiervan is de Bondsraad in Duitsland waarin de regeringen van de zestien deelstaten zijn vertegenwoordigd en het initiatiefrecht voor een wetsvoorstel heeft.

Binnen een federatie is het tevens mogelijk dat het gemeentelijk bestuur per deelstaat anders wordt ingericht. Ter illustratie; de ambtstermijn van een burgemeester verschilt in Duitsland per deelstaat. Inmiddels wordt de burgemeester in alle dertien gewone deelstaten rechtstreeks gekozen maar tot 1999 was dit niet het geval (Van der Kolk & Vetter, 2004, pp. 20-22).

Dergelijke grote verschillen aangaande de bestuurlijke inrichting van het binnenlandse bestuur zijn binnen een eenheidsstaat minder gangbaar. Een unitaire staat wijst op samenhang en coördinatie die centraal, van bovenaf, worden opgelegd (Breeman, van Noort & Rutgers, 2010, p. 27). Dit systeem veronderstelt eenvormigheid van wet- en regelgeving waardoor bijvoorbeeld gemeentelijke voorschriften niet in strijd mogen zijn met de nationale wet- regelgeving. Het decentrale bestuur van een unitaire staat wordt in beginsel geregeld door een centrale Grondwet. Echter, binnen een unitaire staat kan wel sprake zijn van een variërende mate van decentralisatie van taken en bevoegdheden aan de lagere rechtsgemeenschappen of bestuurslagen. Bovendien kan een decentrale overheid autonoom handelen waardoor plaatselijke verordeningen per gemeente enigermate verschillen (Breeman, van Noort & Rutgers, 2010, pp. 27-28).

Voor beide staatsvormen geldt dat het decentrale bestuur kan bestaan uit één of meerdere bestuurslagen. Ter illustratie, in Denemarken, Malta en Ierland is er bijvoorbeeld maar één decentrale bestuurslaag (de gemeenten) maar Nederland kent daarentegen twee decentrale bestuurslagen (de provincie en de gemeenten). In Duitsland verschilt het aantal decentrale bestuurslagen weer per deelstaat, wat op zichzelf al een decentrale bestuurslaag is. Nedersaksen bestaat bijvoorbeeld uit Landkreise, kreisfreie Städte en Gemeinden. Dit zijn slechts enkele verschillen tussen de bestuurlijke inrichting van EU-lidstaten.

2.1.2 Staatsinrichtingen binnen de EU

De EU wordt gekenmerkt door een grote diversiteit aan staatsinrichtingen. De staatsvormen lopen uiteen van republieken tot monarchieën en van parlementaire tot semi-presidentiële stelsels. Bijlage 1 biedt een overzicht van de staatsinrichtingen van EU-lidstaten.

Behalve het federale en het unitaire ideaaltype heeft zich binnen de EU nog een derde type ontwikkeld. Dit zijn unitaire staten waarin de afzonderlijke regio's over zeer verschillende bevoegdheden beschikken zonder dat er sprake is van een federatie (Merloni, 2016, p 6-8). De grote verschillen tussen de bestuursbevoegdheden van de verschillende delen van deze staten hangen samen met het streven naar autonomie (zelfstandigheid). In het Verenigd Koninkrijk heeft het Schotse volk, en in mindere mate het volk van Wales, eigenstandige regionale bevoegdheden verworven. Ook in Spanje zijn er regio's (waaronder Catalonië) die over sterk afwijkende bevoegdheden beschikken. Om die reden wordt tegenwoordig wel een derde ideaaltype onderscheiden: een staat met regionale differentiatie (Merloni, 2016, p 6-8).

De diverse staatsvormen hebben gemeenschappelijk dat het feitelijk functioneren van de stelsels tot stand komt middels ambtsdragers. Uiteindelijk vormen ambtsdragers gezamenlijk het bestuur op rijks, statelijk, (federatie), regionaal en lokaal niveau. De hoeveelheid ambtsdragers en bestuurslagen verschilt per lidstaat. Onder meer als gevolg van verschillen in inwonertal en bestuurlijke inrichting.

2.2 Lokale ambtsdragers in Nederland

Nederland telt grofweg 12.000 politieke ambtsdragers verdeeld over het rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Een ruime meerderheid, circa 10.500 ambtsdragers (NB deze cijfers dateren uit 2014 en fluctueren), begeeft zich op het lokale niveau en is hiermee onderdeel van het gemeentelijk bestuur (Derksen & Schaap, 2010, p. 53; BZK, 2014, pp. 18-33). Het gemeentelijk bestuur is vervolgens onder te verdelen in enerzijds gekozen volksvertegenwoordigers (raadsleden) en anderzijds benoemde bestuurders (wethouders en burgemeesters). Overigens worden de politieke ambtsdragers ondersteund door aangestelde ambtenaren. Een relevant aspect van het lokale bestuur is het dualistisch stelsel. Dit houdt in dat burgemeesters en wethouders geen raadsleden zijn. De burgemeester is wel voorzitter van de gemeenteraad maar heeft daar geen stemrecht.

2.2.1 Volksvertegenwoordigers

Sinds 1 januari 2016 telt Nederland 390 gemeenten en dus ook 390 gemeenteraden (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016). Het aantal raadsleden van een gemeenteraad is (op grond van artikel 8, Gemeentewet) afhankelijk van het aantal inwoners van de gemeente maar is wel altijd oneven en bestaat uit minimaal negen en maximaal 45 leden. De leden van de gemeenteraad worden rechtstreeks gekozen door de inwoners en vertegenwoordigen de inwoners van de gemeente. Zowel nationale als lokale politieke partijen kunnen deelnemen aan gemeenteraadsverkiezingen maar ook individuele burgers kunnen zich verkiesbaar stellen (Breeman, van Noort & Rutgers, 2010, p. 93).

Daarnaast is de raad het hoogste bestuurlijke orgaan van de gemeente. Zij stelt de begroting, bestemmingsplannen en verordeningen vast en kan het vertrouwen opzeggen in leden van het college van burgemeester en wethouders. Het raadslidmaatschap is in geen enkel geval een voltijdse functie. Echter, de gemeenteraad heeft een groot aantal verantwoordelijkheden. Om dit in goede banen te leiden wordt de raad ondersteund door een griffie.

2.2.2 Bestuurders

Naast volksvertegenwoordigers bestaat het lokale bestuur uit bestuurders. In Nederlandse gemeenten zijn dit de burgemeester en wethouders. Waar de gemeenteraad een belangrijke kaderstellende en controlerende functie heeft, is het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk voor de totstandkoming en uitvoering van beleid (Derksen & Schaap, 2010, pp. 68-71). Bovendien wordt het college ondersteund door een professioneel en omvangrijk ambtelijk apparaat; terwijl raadsleden over het algemeen alleen kunnen bouwen op een geringe fractieondersteuning en op enige ondersteuning door de griffie (Derksen & Schaap, 2010, p. 70). Dit creëert een situatie van professionals (het gemeentebestuur) tegenover amateurs (de raadsleden).

Aangaande de rechtspositie van de bestuurders heeft de raad een grote verantwoordelijkheid. Het is immers de gemeenteraad die een nieuwe burgemeester, via de commissaris van de Koning, aanbeveelt aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Ministerraad doet vervolgens, op voorstel van de minister, uiteindelijk een voordracht tot benoeming aan Zijne Majesteit de Koning (Derksen & Schaap, 2010, p. 76). Bovendien kan de gemeenteraad, indien er sprake is van een verstoorde verhouding tussen de raad en de burgemeester, door tussenkomst van de commissaris van de Koning een aanbeveling tot ontslag indienen bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Met betrekking tot wethouders is de rol van de gemeenteraad nog groter, aangezien de raad zelf wethouders benoemt en ontslaat (Derksen & Schaap, 2010, p. 71). De gemeenteraad (althans een meerderheid) geeft het vertrouwen aan de wethouders en zolang deze wethouders dat politieke vertrouwen behouden, kunnen ze hun bevoegdheden uitoefenen en besluiten nemen. Echter, wanneer de meerderheid van de raad het vertrouwen in de wethouder opzegt, zal deze zijn functie moeten neerleggen (Breeman, van Noort & Rutgers, 2010, pp. 98-99).

Een groot aantal andere aspecten van de rechtspositie van politieke ambtsdragers is bij wet,

ministeriele regeling, algemene maatregel van bestuur of gemeentelijke verordening bepaald (zie het juridisch kader, hoofdstuk drie).

2.3 Trend versobering rechtspositie

Besluitvorming over de rechtspositie van politieke ambtsdragers wordt over het algemeen beschouwd als een moeizaam proces aangezien ambtsdragers over hun eigen rechtspositie oordelen (met name op rijksniveau). Vanwege dit spanningsveld ontstond de wens om een onafhankelijke externe adviescommissie in te stellen (BZK, 2015, p. 61). Deze wens werd uiteindelijk in 2002 vervuld in de vorm van de ‘Adviescommissie beloning en rechtspositie politieke ambtsdragers’ (commissie-Dijkstal).

Sinds de komst van commissie-Dijkstal is een fors aantal wijzigingen aangaande de rechtspositie van ambtsdragers doorgevoerd. De aanzet tot deze wijzigingen werd gevormd door een reeks adviezen die de commissie-Dijkstal heeft uitgebracht (VNG, 2010, p. 5). Enkele opvallende aanpassingen zijn: de invoering van de sollicitatieplicht tijdens de uitkeringsduur; verkorting van de uitkeringsduur en de verplichting om nevenfuncties openbaar te maken (VNG, 2010, p. 9). Deze wijzigingen kunnen worden getypeerd als een versobering van de rechtspositie.

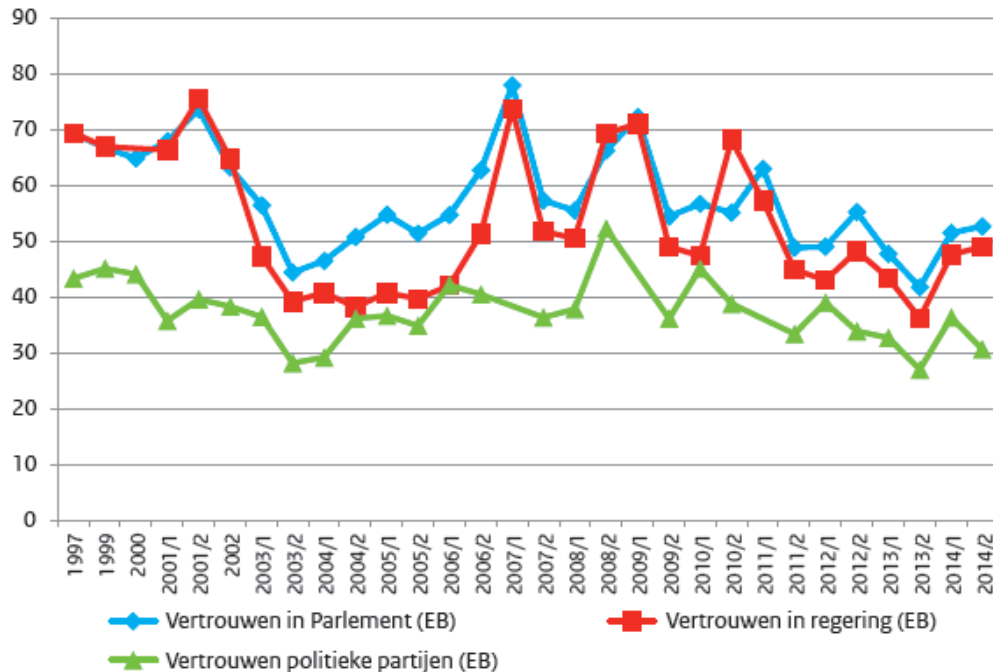
De oorsprong van de behoefte om de rechtspositie van politie ambtsdragers te versoberen lijkt tweeledig te zijn. Allereerst heeft de kredietcrisis van 2008 de overheidsfinanciën sterk onder druk gezet en is het beschermende aspect van de verzorgingsstaat in hoog tempo afgebouwd (BZK, 2015, p. 17). De versobering van rechtsposities in de sociale zekerheid die voor alle burgers geldt, heeft ook gevolgen gehad voor de rechtspositie van de politieke klasse, waaronder de lokale ambtsdragers. “In het maatschappelijk debat wordt steeds vaker de vraag gesteld of politieke ambtsdragers niet op dezelfde wijze kunnen worden behandeld als werknemers.” (BZK, 2015, p. 17). Bovendien lijkt de heersende opvatting dat de relatief gunstige arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers uit het verleden, niet meer van deze tijd zijn (BZK, 2015, p. 17).

2.4 Trend politiek vertrouwen

Naast de trend versobering van rechtspositie van politieke ambtsdragers is een andere trend zichtbaar. Namelijk die van een afnemend vertrouwen in politieke partijen die de kandidaten voor lokale ambten stellen. Uit de Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2015 (BZK, 2016, p. 45) blijkt dat het vertrouwen in politieke partijen, maar ook het vertrouwen in het parlement en de regering structureel lager is dan in het begin van de 21^e eeuw (zie figuur 2.1). Een mogelijke verklaring hiervoor kan zijn dat de grondhouding ten aanzien van politieke partijen kritischer is (BZK, 2016, p. 45). Daarnaast blijkt uit

het onderzoek van Brons (2014, p. 244) dat burgers een sterk morele blik en hoge standaarden hanteren wanneer zij het gedrag van politici beoordelen.

Figuur 2.1: vergelijking van politieke vertrouwenscijfers (BZK, 2016, p. 49)

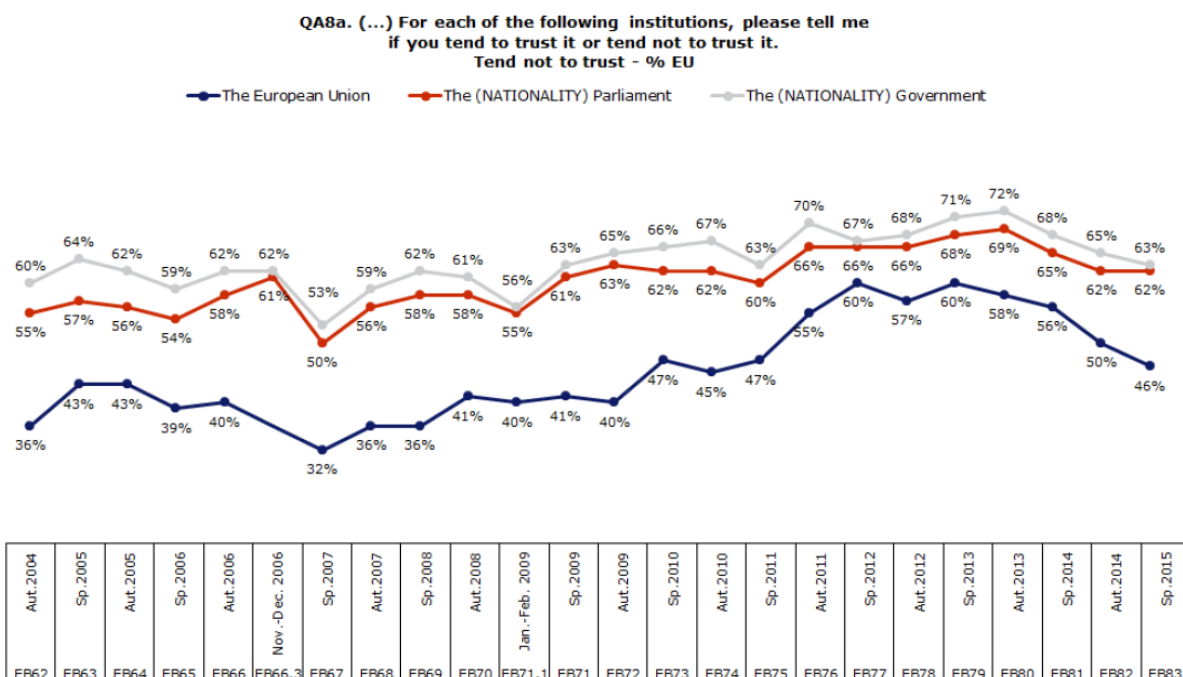


Zoals in paragraaf 1.4 is geformuleerd kan een laag vertrouwen in politieke partijen een zorgelijke situatie zijn (of worden), aangezien zij een monopolie hebben op de selectie van kandidaten voor het ambt.

Het politieke wantrouwen en de onvrede kunnen een verklaring bieden voor de populariteit van populistische bewegingen (Steenvoorden, 2016, p. 137). Het is opvallend dat het ‘populisme’, zowel in Nederland als in het buitenland, het afgelopen decennium terrein heeft gewonnen (Raalte, 2016; Wall Street Journal, 2016). In Nederland zou op dit moment de Partij voor de Vrijheid volgens de peilingen virtueel de grootste partij van het land zijn, in Frankrijk is de populariteit van Front National al jaren rijzende, in Duitsland kan het Alternative für Deutschland de derde partij in grootte worden, in België winnen de Nieuw-Vlaamse Alliantie en het Vlaams Belang terrein, in Zweden is Zweden Democraten met 48 zetels de derde partij en in Denemarken krijgt een liberale minderheidsregering gedoogsteun van het rechtse Deense Volkspartij (Raalte, 2016). Een dergelijke trend is tevens zichtbaar in Midden- en Oost-Europa waarbij in enkele landen (bijvoorbeeld Polen en Hongarije) dergelijke partijen inmiddels daadwerkelijk regeren (Raalte, 2016). Daarnaast is Donald Trump aangewezen als één van de presidentskandidaten van de Verenigde Staten.

Uit de resultaten van opiniepeilingen die in het kader van de Eurobarometer worden vergaard, wordt het beeld van wantrouwen jegens het nationale parlement en de overheid bevestigd. Uit deze peilingen blijkt onder andere dat meer dan 50% van de burgers van EU-lidstaten, gemiddeld genomen, de neiging hebben hun eigen parlement en overheid niet te vertrouwen (zie figuur 2.2). Dat bijna alle EU-landen met een dergelijke trend te maken hebben blijkt uit bijlage 2 en bijlage 3.

Figuur 2.2: percentage burgers met neiging de genoemde instituties **niet** te vertrouwen (Eurobarometer, 2015A, p. 67)



Het is aannemelijk om te veronderstellen dat een laag vertrouwen in politieke partijen, het parlement en de regering een invloed heeft op de maatschappelijke discussie rondom rechtspositionele regelingen voor politieke ambtsdragers. Niet zelden worden politici in ingezonden brieven of op reacties op sociale media uitgemaakt voor ‘zakkenvullers’ en ‘graiers’.

Bovenstaande paragrafen en figuren tonen het lage vertrouwen in de overheid en politieke partijen op centraal niveau. Daar dit onderzoek zich richt op het lokaal niveau is het zaak om een koppeling te maken van het rijksniveau naar het lokale niveau. Binnen de lokale politiek zijn verschillende trends zichtbaar. Allereerst valt op dat het aantal burgemeesters en wethouders die hun ambtstermijn niet volmaken, door de jaren heen is gestegen (Lunsing & Herweijer, 2016, p. 6). Daarnaast hebben Nederlandse gemeenten te maken met een geleidelijke versplintering van het politiek landschap. Ook wel politieke fragmentatie genoemd. Dit houdt in, dat in volks vertegenwoordigende organen meer

partijen vertegenwoordigd zijn dan voorheen waardoor de omvang van de politieke fracties afneemt (Lunsing & Herweijer, 2016, p. 5).

Uit het onderzoek van Lunsing & Herweijer (2016, pp. 15-16) blijkt onder andere dat gemeenten met een lagere mate van politieke fragmentatie betere resultaten bereiken bij het vervullen van de wettelijke taak op afvalinzameling. Bovendien hebben deze gemeenten een lager ziekteverzuim in de ambtelijke dienst en is er sprake van een lager schuldsaldo per inwoner. Daarnaast blijken gemeenten met een sterk verdeelde raad, wat aannemelijk is bij een hoge mate van politieke fragmentatie, in het verleden meer dan gemiddeld met bestuurscrises te kampen hebben gehad (Lunsing & Herweijer, 2016, pp. 15-16). Overigens valt het op dat een hogere mate van politieke fragmentatie kan worden aangetroffen in gemeenten met een lagere opkomst bij de verkiezingen. Een lagere opkomst kan te wijten zijn aan een hoge mate van politiek cynisme of wantrouwen (Dekker in Brons, 2004, p. 39).

Door middel van dit theoretisch kader en in het bijzonder de laatstgenoemde trends, wordt het begrijpelijk in welke context de opdrachtgever behoefte heeft aan een dergelijk onderzoek. De rechtspositie van politieke ambtsdragers is vaak onderwerp van debat geweest. Enerzijds als gevolg van de economische crisis en bezuinigingen, anderzijds als gevolg van de publieke opinie. Bij toekomstige discussies beschikt de opdrachtgever, op basis van dit onderzoek, over kennis met betrekking tot de situatie in het buitenland. Aangezien de rechtspositie van lokale politieke ambtsdragers, als belangrijk middel om de toegankelijkheid en aantrekkelijkheid van het ambt te waarborgen, in wet- en regelgeving is vastgelegd, biedt het volgende hoofdstuk een uitzetting van de rechtspositionele regelingen.

3. Juridisch kader

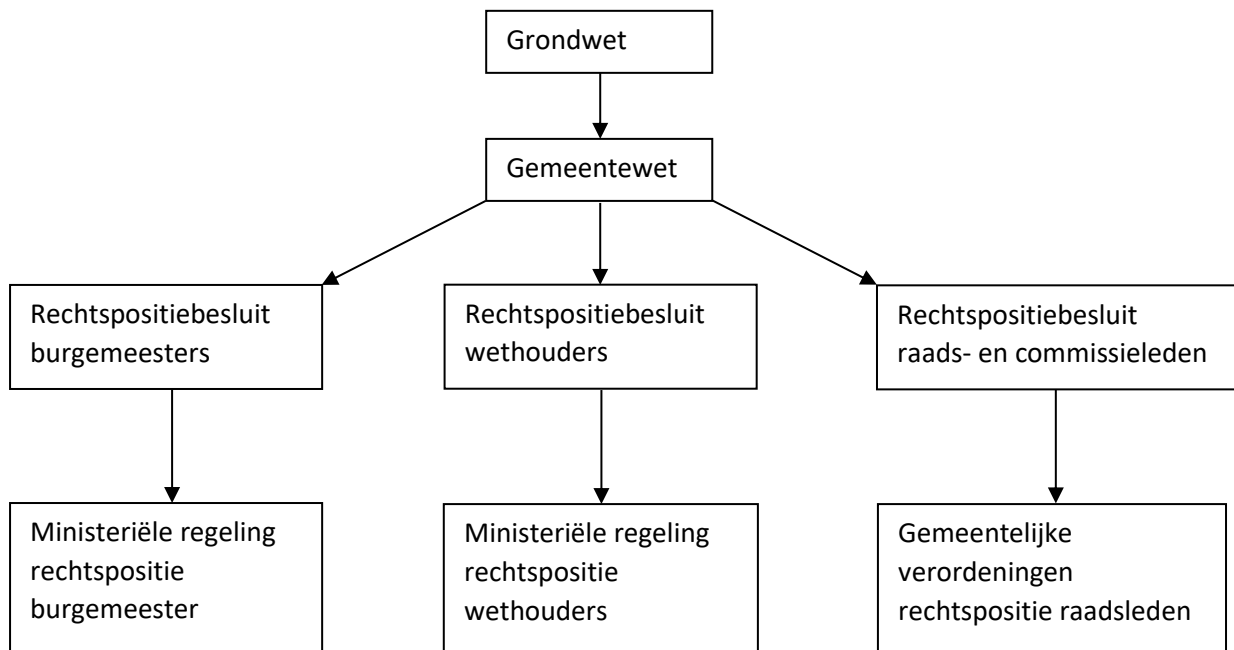
Aangezien de rechtspositie van burgemeesters, wethouders en raadsleden is neergelegd in wet- en regelgeving, is het noodzakelijk om voor dit onderzoek een juridisch kader te schetsen. Bovendien gaat het om een zogenaamd gesloten systeem waardoor er geen ruimte is om individuele afspraken met ambtsdragers te maken. Daarbij is een grondslag in wet- en regelgeving voor rechtspositionele aanspraken een vereiste. Om de positie van politieke ambtsdragers goed te begrijpen is het relevant om de juridische context waarin zij functioneren, te duiden. Allereerst is in paragraaf 3.1 het juridisch systeem waarin de ambtsdragers zich bevinden uiteengezet. Vervolgens zijn per ambt (paragraaf 3.2 burgemeesters, paragraaf 3.3 wethouders en paragraaf 3.4 raadsleden) de relevante rechtspositionele regelingen verder uitgewerkt. In paragraaf 3.5 is aandacht besteed aan het politiek verloop en paragraaf 3.6 biedt een schematisch overzicht.

3.1 Juridisch systeem

Allereerst is het juridisch systeem waarin de lokale overheid opereert opgenomen in artikel 124, lid 1 en lid 2 van de Grondwet. In dit artikel is namelijk bepaald dat de huishouding van een gemeente aan het bestuur wordt overgelaten en dat het bestuur regelingen tot stand kan brengen bij of krachtens de wet. Hierbij dient een kanttekening te worden geplaatst aangezien ‘wordt overgelaten’ wellicht suggereert dat de lagere overheden geheel autonoom zijn maar dat is niet het geval (Artikel 132, Grondwet). De hoofdlijnen van de inrichting van het gemeentelijk bestuur zijn vervolgens opgenomen in artikel 125. Echter, de grondslagen voor rechtspositionele regelingen van lokale politieke ambtsdragers zijn veelal verankerd in de Gemeentewet. De verdere invulling van de aanspraken van ambtsdragers zijn uitgewerkt in algemene maatregelen van bestuur en worden rechtspositiebesluiten genoemd (wet in materiële zin). Raads- en commissieleden, burgemeesters en wethouders hebben ieder een eigen rechtspositiebesluit. In deze besluiten zijn zaken als bezoldiging, (onkosten)vergoeding, tegemoetkomingen, beveiliging, secundaire voorzieningen etc. geregeld. Aansluitend daarop zijn de details van hetgeen in het rechtspositiebesluit is bepaald, uitgewerkt in een ministeriële regeling. Dit geldt in de praktijk overigens alleen voor burgemeesters (Regeling rechtspositie burgemeesters) en wethouders (Regeling rechtspositie wethouders). Voor raads- en commissieleden zijn dergelijke details uitgewerkt in ofwel het rechtspositiebesluit zelf ofwel in gemeentelijke verordeningen. Waar de Regeling rechtspositie burgemeesters en de Regeling rechtspositie wethouders voor alle burgemeesters respectievelijk alle wethouders gelden, kunnen de gemeentelijke verordeningen per gemeente afwijken. Hierdoor kan de rechtspositie van raadsleden per gemeente afwijken. Echter, het gaat dan om details zoals vergoedingen met betrekking tot communicatieapparatuur. Overigens moeten de aanspraken binnen de grenzen blijven die het

rechtspositiebesluit stelt. Buiten hetgeen bij of krachtens de wet is toegekend, ontvangen de leden van de raad of een commissie als zodanig geen andere vergoedingen en tegemoetkomingen ten laste van de gemeente. De gemeentelijke autonomie is op dit punt beperkt.

Figuur 3.1: schematisch overzicht juridisch stelsel



3.2 Burgemeesters

In onderstaande subparagrafen zijn de rechtspositionele regelingen voor burgemeesters op basis van juridische bronnen uitgewerkt.

3.2.1 Grondwet & Gemeentewet

Artikel 125 van de Grondwet levert de grondslag voor de lokale overheid in de vorm van een gemeenteraad als hoofd van de gemeente en het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester als uitvoerende bestuurders. Bovendien is in artikel 131 van de Grondwet bepaald dat burgemeesters bij koninklijk besluit worden benoemd. De Gemeentewet gaat specifiek in op de rechtspositie van burgemeesters. Naast de bestuurlijke taken en bevoegdheden betreffende het functioneren van de burgemeester, wordt in de Gemeentewet ook aandacht geschonken aan de rechtspositie van burgemeesters. In artikel 61, eerste lid, Gemeentewet is bepaald dat een burgemeester, op voordracht van de minister, bij koninklijk besluit wordt benoemd voor een periode van zes jaar. Dit gebeurt nadat de gemeenteraad één of meerdere kandidaat-burgemeesters heeft gekozen en dit, middels een aanbeveling, kenbaar heeft gemaakt bij de minister van Binnenlandse

Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarnaast is in artikel 61a, eerste lid, Gemeentewet bepaald dat de burgemeester kan worden herbenoemd voor een periode van zes jaar. In artikel 61b, eerste lid, Gemeentewet is bepaald dat een burgemeester te allen tijde, bij koninklijk besluit op voordracht van de minister, kan worden ontslagen. Bovendien kan de gemeenteraad te allen tijde, met tussenkomst van de commissaris van de Koning, een aanbeveling tot ontslag indienen bij de minister (Artikel 61b, tweede lid, Gemeentewet). Het ontslag wordt in beginsel eervol verleend, tenzij de minister anders besluit.

Overige zaken betreffende de rechtspositie van burgemeesters staan voornamelijk in artikel 66, artikel 67 en artikel 71 van de Gemeentewet vermeld. Ter illustratie; artikel 66, eerste lid, Gemeentewet voorziet de burgemeester van het recht op bezoldiging (inkomen); artikel 66, derde lid, bepaalt dat de burgemeester buiten hetgeen hem bij of krachtens de wet is toegekend, als zodanig geen inkomsten (in welke vorm dan ook), ten laste van de gemeente geniet. Artikel 66, derde lid, Gemeentewet ontzegt de burgemeester het recht op vergoedingen voor werkzaamheden verricht in ambt gerelateerde nevenfuncties en bepaalt dat hij, andere inkomsten uit nevenfuncties moet verrekenen met zijn bezoldiging. In artikel 67, eerste lid, Gemeentewet is bepaald dat de burgemeester geen nevenfuncties vervult waarvan de uitoefening ongewenst is gezien zijn burgemeestersambt of zijn onpartijdigheid en onafhankelijkheid in het gedrang komen. Artikel 67, tweede en derde lid, Gemeentewet verplicht de burgemeester het voornemen tot aanvaarding van de nevenfunctie te melden bij de raad en zijn nevenfuncties en neveninkomsten openbaar te maken. Daarnaast is in artikel 71, eerste lid Gemeentewet bepaald, uitzonderingen daargelaten, dat de burgemeester woonachtig hoort te zijn in de gemeente waar hij het ambt bekleedt.

Bovendien is in artikel 68, eerste lid, Gemeentewet bepaald dat het burgemeestersambt niet te combineren is met enkele andere ambten. Hierdoor is het bijvoorbeeld niet mogelijk dat een burgemeester tevens een minister, staatssecretaris, gedeputeerde, lid van de Raad van State, lid van de Algemene Rekenkamer, raadslid etc. is. Een burgemeester zou eventueel wel lid van de Staten-Generaal kunnen zijn, al is dit vrij ongebruikelijk. In de praktijk zijn burgemeesters in de meeste gevallen voltijds bezig met het ambt waardoor een combinatie met een Kamerlidmaatschap vaak onwaarschijnlijk is.

3.2.2 Rechtspositiebesluit burgemeesters

In tegenstelling tot de Grondwet en Gemeentewet is het Rechtspositiebesluit burgemeesters geen wet in formele zin maar een algemene maatregel van bestuur (een wet in materiele zin). Daardoor is het

niet nodig om de procedure in de Eerste en Tweede Kamer te doorlopen. De maatregel wordt wel besproken en vastgesteld in de ministerraad en de Raad van State heeft een adviserende functie. Waar in de Gemeentewet slechts enkele aspecten van de rechtspositie worden behandeld, treedt het Rechtspositiebesluit burgemeesters verder in detail. De Gemeentewet voorziet de burgemeester bijvoorbeeld van het recht op bezoldiging maar in het Rechtspositiebesluit burgemeesters staat uit welke bestanddelen deze bezoldiging bestaat en hoe hoog deze per gemeenteklasse is (artikel 5, eerste lid, Rechtspositiebesluit burgemeesters). Hieruit blijkt dat burgemeesters van de kleinste gemeenten (minder dan of gelijk aan 8000 inwoners) een maandelijkse bezoldiging ontvangen van €6.042,10 en burgemeesters van de grootste gemeenten (meer dan of gelijk aan 375.001 inwoners) een maandelijkse bezoldiging ontvangen van €11.270,20 (zie bijlage 4). Los van de bezoldiging ontvangt de burgemeester, ongeacht de omvang de gemeente, een ambtstoelage van €380,65 per maand (Artikel 16, eerste lid, Rechtspositiebesluit burgemeesters). Dit bedrag wordt jaarlijks gewijzigd, middels een ministeriele regeling, op basis van de consumentenprijsindex.

Bovendien treedt het Rechtspositiebesluit burgemeesters verder in details aangaande het ontslag van de burgemeester. Een burgemeester kan bijvoorbeeld, om welke reden dan ook, zelf zijn ontslag aanvragen. Overigens kan het voorkomen dat een burgemeester niet wordt herbenoemd of een leeftijd van 70 jaar bereikt waarna ontslag volgt (Artikel 42 & 43, Rechtspositiebesluit burgemeesters). Ontslag kan tevens op grond van ongeschiktheid wegens ziekte, onbekwaamheid, opheffing van de gemeente, een aanbeveling van de gemeenteraad (zoals bedoeld in artikel 61b, tweede lid, Gemeenteweg) of op basis van andere gronden. Daarnaast worden in het Rechtspositiebesluit burgemeesters tevens zaken als eindejaarsuitkering, vakantie-uitkering, computer- en communicatieapparatuur, verhuiskosten, reiskosten etc. geregeld.

3.2.3 Regeling rechtspositie burgemeesters

De Regeling rechtspositie burgemeesters is een ministeriële regeling en wordt dus vastgesteld door de minister of staatssecretaris, in dit geval van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Bovendien vindt de vaststelling van de regeling plaats op het departement van de desbetreffende minister waardoor de ministerraad, de Raad van State en de Eerste en Tweede Kamer niet betrokken zijn bij het opstellen van de regeling. Aangaande de rechtspositie van burgemeesters zijn, zoals reeds is geformuleerd, details van rechten uit het Rechtspositiebesluit nader toegespitst in de Regeling rechtspositie burgemeesters. Enkele voorbeelden hiervan zijn het aantal afgelegde kilometers per eigen personenauto dat maximaal kan worden gedeclareerd per jaar (artikel 6, derde

lid, Regeling rechtspositie burgemeesters) en het bedrag van de tegemoetkoming bij aanschaf van computerapparatuur (artikel 1, eerste lid, Regeling rechtspositie burgemeesters).

3.2.4 Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers

Voor burgemeesters geldt dat het pensioen en de uitkering (wachtgeld) een wettelijke grondslag hebben in de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (APPA). In artikel 131 APPA is tevens bepaald dat een burgemeester recht heeft op deze uitkering wanneer hij wordt ontslagen of ontslag neemt. Daarnaast is in artikel 132, eerste lid, APPA bepaald dat de uitkering wordt toegekend voor een duur gelijk aan de ambtstermijn met een minimum van twee jaren en een maximum van drie jaren en twee maanden. De hoogte van de uitkering bedraagt het eerste jaar 80% en daarna 70% van het laatstgenoten salaris inclusief de vakantie-uitkering en de eindejaarsuitkering. Tevens worden nieuwe of hogere inkomsten op de APPA-uitkering in mindering gebracht (VNGa, z.j.). Burgemeester hebben, gedurende de periode dat zij een uitkering ontvangen, een sollicitatieplicht. De sollicitatieplicht gaat drie maanden na het aftreden in. Deze verplichting vindt haar grondslag in artikel 132a van de APPA. De sollicitatieplicht is nader uitgewerkt in het Besluit sollicitatieplicht APPA voor gewezen politieke ambtsdragers. De grondslag voor dit besluit is te vinden in artikel 132b, vierde lid APPA. Wanneer een oud-burgemeester weer aan het werk gaat wordt het salaris verrekend met de APPA-uitkering. Zolang het salaris niet hoger is dan de APPA-uitkering ontvangt de oud-burgemeester een deel van de APPA-uitkering.

3.3 Wethouders

In onderstaande subparagrafen zijn de rechtspositionele regelingen voor wethouders op basis van juridische bronnen uitgewerkt.

3.3.1 Grondwet & Gemeentewet

Zoals reeds is gesteld vormt artikel 125, tweede lid van de Grondwet de grondslag voor de positie van wethouders als gemeentelijke bestuurders. Dit is tevens het enige dat, aangaande de positie van wethouders, in de Grondwet is bepaald. Zoals dat ook voor burgemeesters het geval is, biedt de Gemeentewet meer informatie over de rechtspositie van wethouders.

In artikel 35, eerste lid Gemeentewet is bijvoorbeeld bepaald dat de gemeenteraad, na de collegeonderhandelingen, de wethouders benoemt. Het aantal wethouders bedraagt maximaal twintig procent van het aantal raadsleden, met een minimum van twee wethouders ongeacht de omvang van de gemeente. De gemeenteraad is tevens bevoegd om te besluiten dat het

wethouderschap in deeltijd wordt uitgeoefend. De raad stelt bij de benoeming de tijdsbestedingsnorm van elke wethouder vast. Daarnaast is in artikel 36 b, eerste lid, Gemeentewet bepaald dat het wethouderschap niet te combineren is met enkele andere ambten. Hierdoor kan een wethouder niet tevens minister, staatssecretaris, lid van de Raad van State, lid van de Algemene Rekenkamer, burgemeester, raadslid etc. zijn. Wanneer de gemeenteraad een wethouder uit haar midden benoemt, treedt deze af als raadslid.

In artikel 41b Gemeentewet is bepaald dat wethouders geen nevenfuncties vervullen waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van het wethouderschap. Tevens dienen wethouders hun zijn nevenfuncties openbaar te maken. In artikel 43 Gemeentewet is bepaald dat een wethouder te allen tijde ontslag kan nemen middels een schriftelijke mededeling aan de raad. Een wethouder kan tevens, op basis van artikel 49 Gemeentewet, te allen tijde door de raad worden ontslagen. Zoals ook voor burgemeesters het geval is, hebben wethouders recht op een bezoldiging ten laste van de gemeente. Het recht op een bezoldiging vindt zijn grondslag in artikel 44 Gemeentewet maar wordt verder uitgewerkt in het Rechtspositiebesluit wethouders.

3.3.2 Rechtspositiebesluit wethouders

De Gemeentewet voorziet wethouders van het recht op bezoldiging maar in het Rechtspositiebesluit wethouders staat uit welke bestanddelen deze bezoldiging bestaat en hoe hoog deze per gemeenteklasse is (artikel 3, eerste lid, Rechtspositiebesluit wethouders). Hieruit blijkt dat wethouders van de kleinste gemeenten (minder dan of gelijk aan 8.000 inwoners) een maandelijkse bezoldiging ontvangen van €4.605,10 en burgemeesters van de grootste gemeenten (meer dan of gelijk aan 375.001 inwoners) een maandelijkse bezoldiging ontvangen van €9.818,34 (zie bijlage 5). De verplichting om neveninkomsten publiekelijk te maken en te verrekenen met de bezoldiging vindt haar grondslag in artikel 4b, Rechtspositiebesluit wethouders. Tevens behandelt het Rechtspositiebesluit, zoals dat ook bij burgemeesters het geval is, nog enkele details met betrekking tot vergoedingen, onkosten, overige tegemoetkomingen etc.

3.3.3 Regeling rechtspositie wethouders

In de Regeling rechtspositie wethouders, een ministeriële regeling, zijn de overige details met betrekking tot reis- en verblijfkosten, verhuiskostenvergoedingen en het declareren geregeld. De regeling werkt voornamelijk rechten en plichten, genoemd in het rechtspositiebesluit, verder uit.

3.3.4 Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers

Zoals tevens bij burgemeesters het geval is, hebben wethouders recht op een uitkering wanneer zij ontslagen worden (raad zegt het vertrouwen op) of ontslag nemen (artikel 131 APPA). De uitkeringsduur is afhankelijk van de duur van het wethouderschap maar heeft een maximum van drie jaren en twee maanden. De hoogte van de uitkering bedraagt het eerste jaar 80% en daarna 70% van het laatstgenoten salaris (VNGa, z.j.). Bovendien is er sprake van een sollicitatieplicht met als doel een ambtsdrager weer in het arbeidsproces te laten integreren en de uitkeringslasten van de gemeenten (of andere overheden) terug te dringen (VNGa, z.j.). Zodra een oud-wethouder weer aan het werk gaat wordt het salaris verrekend met de APPA-uitkering. Zolang het salaris niet hoger is dan de APPA-uitkering, ontvangt de oud-wethouder een deel van de APPA-uitkering. Dit geldt zowel voor overheidswerknemers als werknemers in de private sector. Daarnaast bouwen wethouders maandelijks, gedurende de ambtsperiode, pensioen op. De pensioengerechtigde leeftijd is 67 jaar.

3.4 Gemeenteraadsleden

In onderstaande subparagrafen zijn de rechtspositionele regelingen voor gemeenteraadsleden op basis van juridische bronnen uitgewerkt.

3.4.1 Grondwet & Gemeentewet

Zoals reeds is geformuleerd vormt artikel 125, eerste lid van de Grondwet, de grondslag voor de gemeenteraad als hoofd van de gemeente. Bovendien heeft de raad op basis van artikel 127 Grondwet het recht om gemeentelijke verordeningen vast te stellen. Daarnaast is in artikel 129, eerste lid bepaald dat raadsleden rechtstreeks worden gekozen door de kiesgerechtigde inwoners en dat de zittingsduur (vierde lid) vier jaren is. Logischerwijs zijn meer aspecten van de rechtspositie van raadsleden in de Gemeentewet geregeld.

In artikel 8, eerste lid, Gemeentewet is bepaald dat de raad van de kleinste gemeenten (minder dan 3.001 inwoners) uit negen raadsleden bestaat. De raad van de grootste gemeenten (meer dan 200.000 inwoners) bestaat uit 45 leden (zie bijlage 7). Voor het raadslidmaatschap is vereist dat men ingezetene van de gemeente, de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt en niet is uitgesloten van het kiesrecht (Artikel 10, eerste lid, Gemeentewet). Zoals ook voor burgemeesters en wethouders het geval is, dienen raadsleden hun nevenfuncties openbaar te maken (artikel 12, Gemeentewet). Bovendien gelden er voor het raadslidmaatschap tevens enkele incompatibiliteiten. Een raadslid kan bijvoorbeeld geen minister, staatssecretaris, lid van de Raad van State, burgemeester, wethouder etc. zijn (Artikel 13, eerste lid, Gemeentewet). Daarnaast is het voor raadsleden niet toegestaan om als advocaat of

adviseur in geschillen werkzaam te zijn ten behoeve van de gemeente dan wel ten behoeve van de wederpartij van de gemeente (Artikel 15, eerste lid, sub a, Gemeentewet).

Het is opvallend dat de situatie voor raadsleden op enkele aspecten afwijkt van de situatie van burgemeesters en wethouders. Het meest opmerkelijke voorbeeld hiervan is dat de bezoldiging voor burgemeesters en wethouders expliciet in de Gemeentewet wordt genoemd terwijl dit niet het geval is bij de vergoeding voor raadsleden. Dergelijke afwijkingen vallen op en hangen mogelijk samen met het feit dat het raadslidmaatschap wordt uitgeoefend als nevenfunctie. Immers, de gemeenteraad bepaalt zelf hoe vaak er een raadsvergadering wordt georganiseerd (Artikel 17, eerste lid, Gemeentewet). Hierbij is er geen sprake van een aanwezigheidsplicht voor raadsleden.

3.4.2 Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden

In het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden is een groot aantal rechtspositionele zaken voor raadsleden geregeld. Waar de bezoldiging voor burgemeesters en wethouders in de Gemeentewet staan vermeld, is de vergoeding voor het raadslidmaatschap opgenomen in Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden. De bestandsdelen en bedragen voor de vergoedingen die raadsleden ontvangen staan vermeld in tweede artikel van het besluit. Hieruit blijkt dat raadsleden van de kleinste gemeenten (gelijk aan of minder dan 8.000 inwoners) een maandelijkse vergoeding ontvangen van €239,11 en raadsleden van de grootste gemeenten (meer dan 375.000 inwoners) een maandelijkse vergoeding ontvangen van €2.243,41. Bovendien kan de raad middels een verordening besluiten dat (maximaal) twintig procent van de vergoeding wordt uitgekeerd op basis van het aantal gehouden vergaderingen waarbij het aantal bijgewoonde vergaderingen bepalend is (Artikel 4, Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden). De maandelijkse vergoeding wordt overigens aangevuld met €167,48 per maand als onkostenvergoeding voor aan de uitoefening van het raadslidmaatschap verbonden kosten (Artikel 2, derde lid, Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden). Daarnaast ontvangen raadsleden nog een jaarlijkse tegemoetkoming van €102,54 voor de verzekering van ziektekosten (Artikel 11, Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden). Fractievoorzitters ontvangen overigens nog een jaarlijkse toelage van minimaal 1,2% en maximaal 6,4% van de vergoeding op jaarbasis, afhankelijk van het aantal leden van de fractie (Artikel 8b, tweede lid, Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden).

Daarnaast voorziet het besluit nog in enkele overige zaken. Zo is in artikel 13, Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden bepaald dat kosten voor niet-partijpolitiek georiënteerde scholing in verband met de vervulling van de functie van raadsleden ten laste komen van de gemeente. Bovendien dient de gemeente een raadslid, op aanvraag, te voorzien van computer, bijbehorende apparatuur en

software wanneer dit nodig is voor de uitoefening van het raadslidmaatschap. Dit kan middels bruikleen maar ook via een tegemoetkoming (Artikel 7a, Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden). Voor dergelijke rechten kan de raad nadere regels stellen. Deze worden uiteraard niet in het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden opgenomen maar het recht om dat te doen dient wel een grondslag te hebben in het besluit.

3.4.3 Modelverordening rechtspositie raads- en commissieleden

In tegenstelling tot burgemeesters en wethouders is er voor raadsleden geen ministeriële regeling waarin aspecten aangaande de rechtspositie zijn geregeld. Gemeenteraden hebben de bevoegdheid om enkele zaken middels een gemeentelijke verordening te regelen (zie bijvoorbeeld artikel 95, Gemeentewet). De modelverordening rechtspositie wethouders, raads- en commissieleden van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) vormt hierbij de leidraad (VNGb, z.j.). Het gevolg hiervan is dat in de rechtspositie van raadsleden in theorie kan afwijken per gemeente. Echter, in de praktijk blijkt het slechts om details te gaan aangezien er altijd een grondslag dient te zijn in de Gemeentewet of/en het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden.

In de gemeentelijke verordening worden bijvoorbeeld zaken als scholing, computer en bijbehorende apparatuur geregeld. Daarnaast kan een gemeente voor maximaal 20% van de vergoeding bedoeld in artikel 2, eerste lid, van het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden op basis van het aantal bijgewoonde raadsvergaderingen afgezet tegen het aantal gehouden vergaderingen uitkeren. Hierdoor kan de vergoeding die raadsleden van gemeenten met evenveel inwoners toch van elkaar afwijken.

3.4.4 Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers

Waar burgemeesters en wethouders recht hebben op een uitkering en pensioen opbouwen, is dit voor raadsleden niet het geval. Raadsleden bouwen op geen enkele manier een pensioen op voor de werkzaamheden die zij binnen de raad verrichten. Daarnaast hebben zij geen recht op een uitkering ongeacht de reden voor het beëindigen van het raadslidmaatschap.

3.5 Politiek verlof

Een relevant en kenmerkend aspect van de rechtspositie van lokale politieke ambtsdragers in Nederland, is het politiek verlof. Het politiek verlof is voor werknemers uit de private sector anders geregeld dan voor overheidswerknemers en vindt daardoor zijn grondslag zowel in het Burgerlijk Wetboek als in de Ambtenarenwet (AW).

3.5.1 Burgerlijk Wetboek

Het politiek verlof houdt in dat een werknemer recht heeft op verlof zonder (of met) behoud van loon om als lid een vergadering van vertegenwoordigende organen van publiekrechtelijke lichamen die bij rechtstreekse verkiezing worden samengesteld (zoals een gemeenteraad) bij te wonen (artikel 7:643, eerste lid, BW). Over de salarisbetaling gedurende de verlofuren en de situatie na de ambtstermijn of raadslidmaatschap dienen afspraken te worden gemaakt tussen de werknemer en werkgever. Hierbij is het belangrijk om de cao in ogenschouw te nemen (VNGc, z.j. & VNGd, z.j.).

Het is relevant om te vermelden dat burgemeesters niet in aanmerking komen voor het recht bedoeld in artikel 7:643 BW omdat het burgemeesterschap altijd een voltijdse functie betreft (niet vastgelegd in aantal uren). Bij het wethouderschap is, voornamelijk in kleinere gemeenten, veel vaker sprake van deeltijdfuncties. Daarom worden deze uitzonderingsgevallen in artikel 7:643, derde lid, BW specifiek genoemd. Zij hebben dan ook, met betrekking tot het politiek verlof, dezelfde rechten als leden van vertegenwoordigende organen van publiekrechtelijke lichamen die bij rechtstreekse verkiezing worden samengesteld (zoals raadsleden en statenleden).

Afhankelijk van de bedrijfstak waarin de werknemer functioneert kan, op basis van de cao, een terugkeergarantie van kracht zijn. Echter, in de praktijk bieden de meeste cao's een dergelijke garantie niet. Uiteraard is het wel mogelijk dat werknemer en werkgever een individuele overeenstemming bereiken waarin een terugkeergarantie is opgenomen.

3.5.2 Ambtenarenwet

Voor politieke ambtsdragers die vanuit een ambtelijke functie komen, is artikel 125c, Ambtenarenwet van toepassing. Hierdoor worden ambtenaren, op de uitzonderingsgevallen genoemd in artikel 2, eerste lid AW na, bij een fulltime functie 'ontheven van de waarneming van het ambt' en hebben zij bij een deeltijdfunctie recht op buitengewoon verlof (artikel 125c, eerste en tweede lid, AW). Het grootste verschil met werknemers uit de private sector is dat overheidswerknemers (waarvoor artikel 125c, AW van kracht is), tot op zekere hoogte een 'terugkeergarantie' hebben. Het is daarbij relevant om te vermelden dat de werkgever verplicht is om bij terugkeer nieuwe (passende) werkzaamheden te zoeken, maar herstel in de oude functie is geen verplichting (VNGc, z.j. & VNGd, z.j.).

3.6 Schematische weergave

Uit bovenstaande paragrafen kan worden geconcludeerd dat er zowel verschillen als overeenkomsten zijn tussen rechtspositionele regelingen voor burgemeesters, wethouders en raadsleden. In de onderstaande tabel zijn de belangrijkste verschillen schematisch weergegeven.

Tabel 3.1: schematisch overzicht rechtspositie lokale ambtsdragers

	Burgemeester	Wethouder	Raadslid
Ambtstermijn	6 jaar (Kan worden herbenoemd voor een periode van 6 jaar.)	4 jaar (Niet gelimiteerd in aantal termijnen.)	4 jaar (Niet gelimiteerd in aantal termijnen.)
Bezoldiging/Vergoeding	Afhankelijk van het aantal inwoners (zie bijlage 4). Bij 10.000 inwoners: € 6.646,94 per maand Bij 50.000 inwoners: € 8.540,95 per maand Bij 100.000 inwoners: € 9.260,51 per maand Bij 200.000 inwoners: € 10.520,48 per maand	Afhankelijk van het aantal inwoners (zie bijlage 5). Bij 10.000 inwoners: € 5.219,05 per maand Bij 50.000 inwoners: € 6.864,06 per maand Bij 100.000 inwoners: € 7.479,61 per maand Bij 200.000 inwoners: € 8.653,50 per maand	Raadsleden ontvangen geen bezoldiging maar een vergoeding (zie bijlage 6). Bij 10.000 inwoners: € 377,82 per maand Bij 50.000 inwoners: € 1.190,11 per maand Bij 100.000 inwoners: € 1.392,60 per maand Bij 200.000 inwoners: € 1.841,88 per maand
Nevenfuncties	De verplichting om nevenfuncties; openbaar te maken, de inkomsten van een nevenfunctie openbaar te maken, te melden aan de raad voorafgaand de aanvaarding van een nevenfunctie en	De verplichting om nevenfuncties; openbaar te maken, de inkomsten van een nevenfunctie openbaar te maken, te melden aan de raad voorafgaand de aanvaarding van een nevenfunctie en	Het raadslidmaatschap is geen voltijdse baan waardoor de meeste raadsleden naast het raadslidmaatschap ook andere functies bekleden. De verplichting om deze

	vervult geen nevenfuncties waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van zijn burgemeestersambt.	vervult geen nevenfuncties waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van zijn wethouderschap.	(neven)functies openbaar te maken.
Uitkering bij ontslag	Toegekend voor een duur gelijk aan de ambtstermijn met een minimum van twee jaren en maximum van drie jaren en twee maanden. Het eerste jaar 80% en daarna 70% van het laatstgenoten salaris.	Toegekend voor een duur gelijk aan de ambtstermijn met een minimum van twee jaren en maximum van drie jaren en twee maanden. Het eerste jaar 80% en daarna 70% van het laatstgenoten salaris.	Niet van toepassing.
Sollicitatieplicht	Ja, gaat na drie maanden na het aftreden in.	Ja, gaat na drie maanden na het aftreden in.	Niet van toepassing.
Pensioen	Pensioengerechtigde leeftijd is 67 jaar. Bouwt maandelijks pensioen op via ABP op basis van de APPA.	Pensioengerechtigde leeftijd is 67 jaar. Bouwt maandelijks pensioen op via ABP op basis van de APPA.	Bouwt geen pensioen op.

Opvallend is dat de functie van burgemeester veelal als een voltijdse functie, waarnaast er vrijwel geen ruimte is voor andere functies te bekleden, wordt gezien. Het raadslidmaatschap daarentegen wordt gezien als nevenfunctie waarvoor een vergoeding wordt verstrekt. Het raadslid wordt geacht in zijn levensonderhoud te voorzien door het vervullen van een andere maatschappelijke functie. In grotere gemeenten is het wethouderschap een voltijdse functie vergelijkbaar met die van de burgemeester. In de kleinste gemeenten hebben wethouders een deeltijdse functie en worden zij geacht door middel van een andere functie in de rest van hun onderhoud te voorzien.

Door middel van dit juridisch kader is getracht de rechtspositie van lokale ambtsdragers uiteen te zetten. Zoals uit bovenstaande paragrafen is gebleken, is de rechtspositie van lokale politieke ambtsdragers grotendeels in wetgeving opgenomen. In hoofdstuk zes worden gegevens uit dit kader vergeleken met gegevens uit twee naburige landen.

4. Methodologisch kader

Het methodologisch kader dient ter verantwoording van de onderzoeksstrategie en -methode en de gemaakte keuzes. Allereerst is in paragraaf 4.1 gemotiveerd waarom de gevalsstudie en bijbehorende kwalitatieve methoden een logische keuze zijn. Vervolgens zijn de genoemde methoden in paragraaf 4.2 nader uitgewerkt. Daarop aansluitend zijn in paragraaf 4.3 de onderzoekseenheden uiteengezet. In paragraaf 4.4 zijn de thema's waarop de vergelijking is uitgevoerd geformuleerd. In paragraaf 4.5 is gemotiveerd op welke wijze de analyse wordt uitgevoerd. Het hoofdstuk wordt afgesloten middels paragraaf 4.6 waarin de validiteit en betrouwbaarheid aandacht krijgen.

4.1 Onderzoeksstrategie

Dit onderzoek vormt een verkenning van rechtspositionele regelingen voor lokale politieke ambtsdragers in Nederland, Vlaanderen en Nedersaksen. Door middel van een vergelijking tussen de situatie in Nederland enerzijds en Vlaanderen en Nedersaksen anderzijds, is het mogelijk om Nederland op dit vlak te positioneren tussen haar beide buurlanden. Bovendien levert het nieuwe kennis op voor de opdrachtgever, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De vraagstelling is verkennend van aard en het onderzoek heeft een beschrijvend en vergelijkend karakter aangezien voorafgaand het onderzoek niet duidelijk is hoe de rechtspositionele regelingen in Vlaanderen en Nedersaksen geregeld zijn (Vennix, 2012, pp. 152-153). Bovendien worden de onderzoekseenheden in hun natuurlijke context onderzocht waardoor het onderzoek getypeerd kan worden als gevalsstudie, in de literatuur beter bekend als case study (Van Thiel, 2013, p. 99). De gevalsstudie is een veel gebruikte onderzoeksstrategie binnen de bestuurskunde daar bestuurskundige onderwerpen vaak praktijk gerelateerd zijn en de onderwerpen over het algemeen uniek of slechts in geringe aantallen voorkomen (Van Thiel, 2013, p. 99). In een typische gevalsstudie worden veel data, meestal kwalitatief van aard, verzameld over alles wat met de casus te maken heeft. Dit betreft een holistische aanpak. De benodigde gegevens kunnen door middel van verschillende methoden (triangulatie) vergaard worden (Van Thiel, 2013, p. 99). Doorgaans worden gevalsstudies gekenmerkt door een gering aantal onderzoekseenheden die selectief zijn gekozen maar zeer uitgebreid worden bestudeerd (Van Thiel, 2013, pp. 99-100).

Voorafgaand aan de dataverzameling en analyse zijn juridische en theoretische bronnen bestudeerd om de huidige situatie in Nederland in kaart te brengen. Dit heeft geleid tot begripsbepaling (definiëring) van de juridische termen. Bovendien kan dankzij het theoretisch kader de probleemstelling in breder perspectief worden geplaatst, waardoor de relevantie van het onderzoek voor de opdrachtgever inzichtelijk wordt gemaakt. In samenspraak met de opdrachtgever is een

probleemstelling geformuleerd die als richtsnoer fungeert en ter afbakening dient. Gezien de beschrijvende aard van het onderzoek en de focus op de vergelijking, wordt er geen gebruik gemaakt van een causaal model. Een causaal model is een schematisch overzicht van de veronderstelde relaties tussen factoren die van belang worden geacht voor de verklaring van een verschijnsel (Vennix, 2012, p. 67). Echter, het verklaren van een verschijnsel is niet het doel van dit onderzoek. Het gehanteerde begrippenkader (zie tabel 4.1 en tabel 4.2) is beschrijvend van aard en heeft als doel om de verschillen en overeenkomsten eenduidig vast te kunnen stellen. Omdat rechtspositionele regelingen vooral in regelgeving is opgenomen, heeft het gehanteerde beschrijvingskader een deels juridische inslag.

Zoals reeds is geformuleerd, is de rechtspositie van politieke ambtsdragers, zowel in Nederland als in Vlaanderen en Nedersaksen, vrijwel tot in detail opgenomen in wet en regelgeving. Hierdoor is een deel van het onderdeel middels de deskresearch-methode uitgevoerd. Binnen deze methode wordt een deel van het van het onderzoek letterlijk vanachter het bureau uitgevoerd. Gezien de thematiek en doel van het onderzoek biedt de deskresearch-methode veel uitkomst. Via www.wetten.nl is het mogelijk om alle wet- en regelgeving aangaande de rechtspositie van lokale ambtsdragers in Nederland te verzamelen. Deze webpagina is dan ook veelvuldig geraadpleegd.

4.2 Methoden van dataverzameling

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, worden er diverse methoden gebruikt om data te verzamelen. In deze paragraaf worden de methoden, ter verantwoording, uiteengezet.

Semigestructureerde diepte-interviews

Binnen de kwalitatieve methode wordt er veelal gebruik gemaakt van interviews als middel om gegevens te verzamelen. Voor dit onderzoek is gekozen om gebruik te maken van semigestructureerde diepte-interviews. Dit is een type interview dat aan de hand van een interviewgide (zie bijlage 8) wordt uitgevoerd (Van Thiel, 2013, p. 109). Voorafgaand aan het interview zijn documenten, literatuur en wetten geraadpleegd en is er gebrainstormd met senior-beleidsmedewerkers van de afdeling Politieke & Bestuurlijke Ambtsdragers (onderdeel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties). De interviewgide is tevens besproken met de senior-beleidsmedewerkers die gespecialiseerd zijn in de rechtspositie van politieke ambtsdragers. Door gebruik te maken van semigestructureerde diepte-interviews wordt de respondent/informant zoveel mogelijk ruimte geboden om in eigen woorden antwoord te geven op de vragen. De rechtspositie van ambtsdragers betreft veel aspecten en om bijzaken van hoofdzaken te kunnen scheiden zijn de interviews gestructureerd aan de hand van politieke ambten en rechtspositionele thema's.

Documentanalyse

Naast de interviews wordt er ook gebruikt gemaakt van de documentanalyse als methode om gegevens te verzamelen. Het betreft documenten die door menselijke gedragingen tot stand zijn gekomen (Plochg & Van Zwieten, 2007, p. 85). Aangezien de rechtspositie van lokale ambtsdragers volledig in wetten en besluiten is opgenomen, zijn dergelijke juridische documenten bestudeerd. De juridische bronnen lopen uiteen van de Grondwet en Gemeentewet tot algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. De analyses van deze documenten vormen gezamenlijk het juridisch kader. Daarnaast zijn diverse publicaties van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Europese Commissie, Overheid in Nederland en van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten bestudeerd. De analyse van 'Bijzondere ambten, een toegesneden rechtspositie' (BZK, 2015) is noodzakelijk gebleken om inzicht te verkrijgen in de rechtspositionele regelingen. Bovendien biedt het document inzichten in de voorgeschiedenis. Daarnaast zijn er diverse webpagina's bestudeerd om bijvoorbeeld inzicht te verkrijgen in de Belgische en Duitse staatsinrichting, de gevolgen van rechtspositionele wijzigingen, vertrouwenscijfers en het aanzien van het ambt.

4.3 Onderzoekseenheden

De onderzoekseenheden zijn datgene waarover een uitspraak wordt gedaan (Vennix, 2012, p. 28). Voor dit onderzoek geldt dat de onderzoekseenheden onderdeel zijn van de probleemstelling. In tegenstelling tot veel andere studies, bestaan de onderzoekseenheden in dit onderzoek niet uit personen maar uit 'landen' (deelstaten) met als centraal kenmerk de rechtspositie van lokale ambtsdragers. De vergelijking vindt dan ook plaats op basis van de bestaande regelingen. Aangezien van de rechtspositie van lokale ambtsdragers kan worden gezegd dat het om een niche gaat is ervoor gekozen om experts op dit gebied te interviewen in plaats van de ambtsdragers zelf. Hierbij is de aanname geweest dat experts, vaak senior-beleidsmedewerkers, over meer kennis beschikken aangaande rechtspositionele regelingen voor lokale ambtsdragers dan de lokale ambtsdragers zelf. Bovendien is uit gesprekken en mailwisseling gebleken dat experts over kennis beschikken voor de drie verschillende ambten terwijl het niet aannemelijk is dat bijvoorbeeld burgemeesters volledig op de hoogte zijn van rechtspositionele regelingen die voor raadsleden of wethouders gelden.

Om de rechtspositionele regelingen in Nederland beter te kunnen duiden is diverse keren gebrainstormd met twee senior-beleidsmedewerkers van de afdeling Politieke & Bestuurlijke Ambtsdragers van het Ministerie van BZK die belast zijn met werkzaamheden omtrent de rechtspositie van politieke ambtsdragers. Voor de Vlaamse rechtspositionele regelingen is diverse keren gemaild

met een stafmedewerker van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten. Hij staat bekend als de autoriteit op het gebied van rechtspositionele regelingen voor Vlaamse lokale ambtsdragers en is tevens schrijver van het statuut. Uiteindelijk heeft de stafmedewerker zijn medewerking verleent middels een uitgebreid interview in Brussel en heeft hij de tijd genomen om de paragrafen aangaande de Vlaamse regelingen te controleren op onjuistheden. Voor de Nedersaksische regelingen is diverse keren gemailld met de adjunct-directrice van de afdeling lokale zaken van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Sport van Nedersaksen. Ook zij heeft haar medewerking verleend middels een uitgebreid interview in Hannover.

Kortom, de onderzoekseenheden van dit onderzoek bestaan uit de landen Nederland, Vlaanderen en Nedersaksen met als centrale variabele de rechtsposities van burgemeesters, wethouders en raadsleden. Het gaat, zoals reeds is geformuleerd, om een relatief gering aantal onderzoekseenheden. Om tot uitspraken te komen over deze eenheden, worden de specifieke eenheden in de volle breedte en diepte bestudeerd. Hierdoor is het niet zinvol om een groot aantal respondenten te interviewen. Bovendien, de rechtspositionele regelingen zijn in wetten opgenomen waardoor een interview met een specialist, aan de hand van wetteksten, meer inzichten oplevert. Wanneer deze feiten volledig zijn achterhaald en de wettelijke grondslag wordt getoond, zouden latere interviews geen nieuwe kennis meer aandragen. Immers, de hoogte van een bezoldiging of het recht op pensioen zijn niet afhankelijk van de perceptie van een respondent, maar afhankelijk van de formele bepaling.

4.4 Selectie van landen

In eerste instantie was de ambitie om meerdere landen mee te nemen in de vergelijking. Echter, al snel bleek dat gezien het tijdsbestek, financiële middelen en mankracht het niet haalbaar was om meer dan drie landen met elkaar te vergelijken. Een vergelijking tussen drie ambten met elk zeven thema's verdeeld over drie landen leidt al snel tot 63 resultaten. Dan is de vergelijking op staatsinrichtingen en overige trends nog buiten beschouwing gelaten. Daarnaast werd al snel duidelijk dat het achterhalen van rechtspositionele regelingen van lokale ambtsdragers in het buitenland pas goed mogelijk was middels interviews met experts. Het bleek vervolgens erg moeilijk om buitenlandse experts op dit terrein te vinden. Toch was dit noodzakelijk om de buitenlandse wet- en regelgeving goed te begrijpen. Hierdoor verschoof de focus naar regelingen in de buurlanden.

De keuze voor Vlaanderen en Nedersaksen was vervolgens vooral pragmatisch van aard. Allereerst is er bij de Vlaamse wet- en regelgeving geen (of in mindere mate) sprake van een taalbarrière. Bovendien werd een expert op het gebied van lokale rechtspositionele regelingen relatief snel

gevonden. Daarnaast was voorafgaand het onderzoek al bekend dat Vlaanderen op enkele thema's (bijvoorbeeld staatsinrichting, monistisch stelsel etc.) aanzienlijk afwijkt ten opzichte van Nederland waardoor een vergelijking wellicht tot interessante resultaten zou leiden.

Met betrekking tot Duitsland werd in eerste instantie getwijfeld tussen de deelstaten Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen. Immers, beide deelstaten grenzen aan Nederland. Uiteindelijk was een expert uit Nedersaksen bereid om mee te werken aan het onderzoek. Dit creëerde toegang tot de benodigde databronnen.

4.5 Operationalisatie

In deze paragraaf worden, in tegenstelling tot de meeste casestudies, de thema's waarop de vergelijking is uitgevoerd verantwoord. In dit onderzoek is niet getracht de relatie tussen factoren die van belang worden geacht voor de verklaring van een verschijnsel te onderzoeken. Het doel is om de rechtspositionele regelingen voor lokale ambtsdragers in Nederland, Vlaanderen en Nedersaksen te beschrijven en te vergelijken. Echter, de rechtspositie van lokale ambtsdragers bestaat uit een grote hoeveelheid thema's. Dit gaat gepaard met een nog grotere hoeveelheid details. Enkele zaken zijn bijvoorbeeld tot op de cent nauwkeurig uitgewerkt. Om te voorkomen dat het onderzoek verstrengeld zou raken in een web van details en uitzonderingen en gezien de behoefte van de opdrachtgever, is besloten om allereerst aandacht te schenken aan regelingen omtrent (1) benoeming & ontslag, (2) bezoldiging of vergoeding, (3) nevenfuncties, (4) uitkering, (5) sollicitatieplicht, (6) pensioen, en (7) politiek verlof. Dit betreft een selectie in thematiek aangaande de rechtspositie van ambtsdragers maar biedt een goede dekking van het gehele spectrum. Bovendien sluit de selectie goed aan bij de behoefte van de opdrachtgever. Daarnaast voeren deze thema's de boventoon in juridische bronnen en publieke discussies. De items 1 tot en met 6 zijn verwerkt in dezelfde schematische overzichten waarbij het constant om een beknopte weergave gaat van hetgeen dat in tekst is opgenomen. Om te voorkomen dat de schematische overzichten te groot worden, is item 1, benoeming & ontslag, gereduceerd tot 'ambtstermijn'. In de bijbehorende alinea's is het item uiteraard verder gespecificeerd. Item 7, het politiek verlof, is steeds afzonderlijk besproken daar dit item, als gevolg van de hoeveelheid uitzonderingen, zich niet goed laat opnemen in het schematisch overzicht.

Allereerst zijn de regelingen voor Nederlandse lokale ambtsdragers bestudeerd en uiteengezet in het juridisch kader. Hierbij is continu van eenzelfde systematiek gebruik gemaakt waarbij per ambt de regelingen aan bod komen op basis van juridische bronnen. In de bijbehorende alinea's is ruimte geboden om de regelingen, soms tot op detail, te beschrijven. Vervolgens zijn de gegevens verwerkt

in een schematisch overzicht, zie tabel 4.1. Deze aanpak is tevens gebruikt voor de verzameling en verwerking van gegevens uit Vlaanderen en Nedersaksen. Echter, bij de verzameling van gegevens uit Vlaanderen en Nedersaksen is niet de hiërarchische volgorde van juridische bronnen gehanteerd maar de thematische volgorde.

Tabel 4.1: blanco schematisch overzicht van rechtspositionele regelingen voor lokale ambten per land

	Burgemeester	Wethouder	Raadslid
Ambtstermijn			
Bezoldiging/Vergoeding			
Nevenfuncties			
Uitkering bij ontslag			
Sollicitatieplicht			
Pensioen			

Nadat per land de regelingen voor burgemeesters, wethouders en raadsleden in een schematisch overzicht zijn opgenomen, volgt de vergelijking. Wederom wordt deze eerst tekstueel uitvoerig besproken en vervolgens schematisch weergegeven. In tegenstelling tot de tabellen die per land zijn gebruikt, waar de ambten in één overzicht worden genoemd, is er bij de vergelijking gekozen om de tabellen per ambt weer te geven. In deze tabellen, zie tabel 4.2, zijn de gegevens per ambt voor de geselecteerde landen uitgewerkt. Dit biedt een, snel te interpreteren, overzicht waarin de regelingen tegen elkaar worden afgezet. Indien de gemeente grootte van invloed is op de regeling, wordt bij de vergelijking uitgegaan van een vergelijkbare grootte.

Tabel 4.2: blanco schematisch overzicht van rechtspositionele regelingen per ambt voor de geselecteerde landen

	Burgemeester		
	Nederland	Vlaanderen	Nedersaksen
Ambtstermijn			
Bezoldiging/Vergoeding			
Nevenfuncties			
Uitkering bij ontslag			
Sollicitatieplicht			
Pensioen			

4.6 Methoden van data-analyse

Zoals in voorgaande paragrafen is benoemd, zijn de gegevens verkregen uit interviews en documentstudies. De verkregen data uit wet- en regelgeving aangaande Nederlandse lokale ambtsdragers is diverse keren ter controle aangeboden bij rechtspositie deskundigen van de afdeling Politieke & Bestuurlijke Ambtsdragers (BZK, DG Bestuur & Wonen, Directie Democratie en Burgerschap). De data voor regelingen in Vlaanderen en Nedersaksen is deels via www.codex.vlaanderen.be en www.nds-voris.de verkregen maar voornamelijk door middel van interviews met experts op gebied van de rechtspositie van lokale ambtsdragers. Gedurende deze interviews zijn de regelingen uitvoerig, en indien nodig aan de hand van wetteksten, besproken. Deze gesprekken zijn opgenomen en vervolgens getranscribeerd. Tevens zijn de paragrafen waarin de Vlaamse regelingen zijn uitgewerkt ter controle aangeboden aan de respondent en is de feedback verwerkt (te herkennen aan 16-9-2016). De paragrafen waarin de Nedersaksische regelingen zijn uitgewerkt, zijn veelvuldig (per e-mail) besproken met de respondent.

De analyse wordt uitgevoerd door de rechtspositionele regelingen uit de drie landen per ambt te vergelijken waarbij opvallende verschillen en overeenkomsten worden benadrukt. Dit is systematisch uitgevoerd door dezelfde volgorde te hanteren als bij de data verzameling, namelijk: (1) benoeming & ontslag, (2) bezoldiging of vergoeding, (3) nevenfuncties, (4) uitkering, (5) sollicitatieplicht, (6) pensioen, en (7) politiek verlof.

4.7 Validiteit en betrouwbaarheid

Het waarborgen van de validiteit en betrouwbaarheid van wetenschappelijk onderzoek is van cruciaal belang. Met betrouwbaarheid wordt bedoeld dat de onderzoeksbevindingen niet toevallig zijn maar systematisch (Van Thiel, 2013, p. 57). De betrouwbaarheid van het onderzoek wordt enerzijds bepaald door de nauwkeurigheid en anderzijds door de consistentie waarmee de variabelen worden gemeten (Van Thiel, 2013, p. 57). In verklarend onderzoek houdt dit in dat de gevonden verklaring daadwerkelijk klopt. Echter, voor beschrijvend onderzoek houdt het in dat er geen foute informatie wordt weergegeven. Zoals reeds is geformuleerd, kan dit onderzoek worden getypeerd als een beschrijvend en vergelijkend onderzoek. Aangezien de beschrijvingen in dit onderzoek gebaseerd zijn op formele wet- en regelgeving en interviews met absolute experts op het gebied, is getracht de betrouwbaarheid te waarborgen. Immers, de wet- en regelgeving zijn algemeen geldend. De nauwkeurigheid als onderdeel van de betrouwbaarheid heeft vooral betrekking op het meetinstrument (Van Thiel, 2013, p. 57). Hierbij is het van belang dat het meetinstrument zo nauwkeurig mogelijk de variabelen meet. In dit onderzoek is getracht de nauwkeurigheid van het

meetinstrument te waarborgen door bij interviews door te vragen en antwoorden te herhalen. Bevindingen op basis van documentanalyses zijn tevens voorgelegd aan expert waarnaar de feedback is verwerkt. De consistentie als onderdeel van de betrouwbaarheid heeft betrekking op de herhaalbaarheid. Hierbij is het zaak dat, onder dezelfde omstandigheden, een meting tot dezelfde bevindingen zal leiden (Van Thiel, 2013, p. 57). Zoals reeds is geformuleerd bestaan de rechtspositionele regelingen voornamelijk uit wet- en regelgevingen. Dit biedt nagenoeg geen ruimte voor eigen interpretatie waardoor een analyse van deze documenten, onder dezelfde omstandigheden, tot dezelfde resultaten zal leiden als de resultaten van dit onderzoek. Het is zaak om te vermelden dat de onderzoeksbevindingen gelden zolang er geen wetswijzigingen zijn doorgevoerd.

Naast de betrouwbaarheid is het van belang om de validiteit van het onderzoek te borgen. In de methodologische literatuur worden tal van vormen van validiteit onderscheiden (Van Thiel, 2013, p. 58). Echter, hierbij gaat het steeds om varianten van de twee hoofdvormen van validiteit, namelijk interne en externe validiteit (Van Thiel, 2013, p. 58). Met interne validiteit wordt de geldigheid van het onderzoek bedoeld en met externe validiteit de generaliseerbaarheid van het onderzoek (Van Thiel, 2013, p. 58). Deze laatste vorm van validiteit is voornamelijk relevant bij verklarend onderzoek. Hierdoor past deze type van validiteit niet goed bij dit onderzoek. Immers, voor dit onderzoek geldt dat de bevindingen, zolang er geen wijzigingen in wet- en regelgevingen zijn doorgevoerd, voor alle burgemeesters, wethouders en raadsleden in Nederland, Vlaanderen en Nedersaksen van kracht zijn. Echter, landen (en deelstaten) zijn vrij om de rechtspositie van ambtsdragers naar eigen wens te bepalen. Hierdoor is het niet mogelijk om de resultaten uit dit onderzoek te generaliseren waardoor de externe validiteit gering is. De interne validiteit, daarentegen, is wel van toepassing op dit onderzoek. Binnen deze vorm van validiteit staat centraal of de onderzoeker feitelijk meet wat hij ook wilt meten. Een belangrijk aspect hiervan is de begripsvaliditeit. In dit onderzoek wordt veelal gebruik gemaakt van theoretische en juridische begrippen. Om die reden is veel betekenis gehecht aan de juridische context. Bij de interpretatie van de Nederlandse, Vlaamse en Nedersaksische bepalingen is steeds gefocust op de betekenis en niet naar puur de tekstuele verschillen of overeenkomsten. De geldigheid van de interpretatie van de teksten is verhoogd door zowel voor Nederland, als voor Vlaanderen en Nedersaksen erkende experts in te schakelen met het verzoek om de uitwerkingen te controleren.

5. Data uit geselecteerde landen

In dit hoofdstuk zijn de verzamelde data uit Vlaanderen en Nedersaksen uiteengezet. Allereerst is in paragraaf 5.1 aandacht besteed aan rechtspositionele regelingen voor Vlaamse lokale ambtsdragers. Vervolgens zijn de regelingen voor Nedersaksische lokale ambtsdragers in paragraaf 5.2 behandeld. Beide paragrafen zijn op dezelfde manier ingedeeld in subparagrafen.

5.1 Vlaanderen (België)

In deze paragraaf zijn de vergaarde gegevens aangaande rechtspositionele regelingen voor lokale ambtsdragers in Vlaanderen uiteengezet. Door middel van subparagrafen zijn de gegevens systematisch beschreven. Allereerst is aandacht besteed aan de Belgische staatsinrichting en de positie van Vlaamse lokale ambtsdragers daarbinnen. Vervolgens zijn de rechtspositionele regelingen per ambt uiteengezet. Hierbij is dezelfde volgorde gehanteerd als in het juridisch kader (zie hoofdstuk drie).

5.1.1 Staatsinrichting

Het eerste artikel van de huidige Belgische grondwet luidt: “België is een federale Staat, samengesteld uit de gemeenschappen en de gewesten.” In de praktijk houdt dit in dat de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten juridisch op gelijke voet staan en voor verschillende domeinen bevoegdheden hebben (Belgium.be, 2016). De drie gewesten bestaan uit het Vlaamse Gewest (grenzend aan Nederland), het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Waalse Gewest (grenzend aan Frankrijk). De gewesten hebben elk een eigen regering waarvan de leden om de vijf jaar rechtstreeks worden gekozen. Daarnaast telt de federale staat drie gemeenschappen. Deze bestaan uit: de Vlaamse, de Franse en de Duitstalige Gemeenschap. De Vlaamse Gemeenschap oefent haar bevoegdheden uit in Brussel en in de Vlaamse provincies; de Franse Gemeenschap oefent haar bevoegdheden uit in Brussel en in de Waalse provincies met uitzondering van de Duitstalige gemeenten; de Duitstalige Gemeenschap oefent haar bevoegdheden uit in de gemeenten van de provincie Luik die het Duitse taalgebied vormen. Zoals reeds is geformuleerd, wordt vanuit praktische overwegingen, omdat het aan Nederland grenst, alleen het Vlaamse Gewest (Vlaanderen) nader onderzocht (Belgium.be, 2016). De positie van de gemeenten wordt op het Gewestelijk niveau geregeld. Voor Vlaanderen is een groot gedeelte van de inrichting van het gemeentelijk bestuur alsmede rechtspositionele regelingen voor lokale mandatarissen (ambtsdragers) opgenomen in het (Vlaamse) Gemeentedecreet.

In Vlaanderen zijn de gemeenschaps- en gewestelijke instellingen samengesmolten, waardoor Vlaanderen één parlement en één regering heeft. Deze bestuursorganen oefenen zowel de gewestelijke als de gemeenschapsbevoegdheden uit. Het Vlaams parlement bestaat uit 124 parlementsleden. Hiervan worden 118 leden rechtstreeks verkozen in het Vlaamse Gewest. De overige zes leden, die in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wonen, worden tevens rechtstreeks verkozen maar alleen door de Nederlandstalige kiezers van dat gewest (Belgium.be, 2016).

Naast gemeenschappen en gewesten bestaan de lagere overheden uit provincies en gemeenten waarbij de gemeente het bestuursniveau is dat het dichtst bij de burger staat. Sinds de grootschalige gemeentelijke fusies in 1975 (ingang 1-9-1977) en 1983, telt België in totaal 589 gemeenten. Hiervan zijn 308 gemeenten Vlaams en deze zijn verdeeld over vijf provincies. “De gemeentelijke bevoegdheden zijn erg ruim en omvatten alles wat te maken heeft met het ‘gemeentelijk belang’, met andere woorden met de collectieve noden van de inwoners. In theorie kan een gemeente alles doen wat haar niet is verboden, gaande van het bouwen van een sporthal tot het aanleggen van wegen.” (Belgium.be, 2016). Echter, de federale staat, de gemeenschappen, de gewesten en de provincies hebben een toezichthoudende functie. Elke gemeente heeft een gemeenteraad die rechtstreeks wordt gekozen door inwoners van de betreffende gemeente. Hierbij is er sprake van een opkomstplicht, maar geen stemplicht. Alle inwoners (met de Belgische nationaliteit) van een gemeente dienen zich aan te melden bij een stembureau en zijn verplicht het stemhokje te betreden. Blanco of ongeldig stemmen is toegestaan.

Naast de genoemde bestuurslagen is er sprake van een Koninklijke familie. Echter, de koning kan op grond van zijn politieke functie geen persoonlijk gezag uitoefenen. Via suggesties, adviezen, waarschuwingen en aanmoedigingen kan de koning wel enige invloed uitoefenen op de politieke hoofdrolspelers (Belgium.be, 2016).

5.1.2 Lokale politieke ambtsdragers in Vlaanderen

In België worden de lokale politieke ambtsdragers, politieke mandatarissen genoemd. Het bestuur van een Vlaamse gemeente bestaat (grosso modo) uit de gemeenteraad, het college van burgemeester en schepenen (wethouders) en de burgemeester. De gemeenteraad bestaat uit rechtstreeks verkozen leden waarbij het aantal raadsleden afhankelijk is van het inwonersaantal van de gemeente. Er geldt een minimum van 7 en een maximum van 55 raadsleden. Het college van burgemeester en schepenen (ook wel schepencollege genoemd) is verantwoordelijk voor het dagelijks bestuur van de gemeente. Het schepencollege is tevens belast met voorbereiding en de uitvoering van de beslissingen van de

gemeenteraad. De burgemeester staat aan het hoofd van de gemeente en is tevens vertegenwoordiger van de regering. Bovendien is de burgemeester het verantwoordelijke bestuursorgaan op het gebied van orde en veiligheid (Vlaanderen, z.j.; Belgium.be, 2016). Voor het aantal schepenen is een staffel (zie bijlage 9) van kracht die begint bij maximaal twee schepenen voor de kleinste gemeenten en maximaal 10 schepenen voor de grootste gemeente (Artikel 44, eerste lid, Gemeentedecreet). Gemeenten met meer dan 100.000 inwoners hebben daarnaast de mogelijkheid om districtsbesturen op te richten. Tot op heden heeft alleen de stad Antwerpen gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot binnen gemeentelijke decentralisatie.

Een belangrijk aspect van het Belgische lokaal bestuur is het monistisch stelsel. Hierdoor is er vrijwel geen formele scheiding tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen. Laatstgenoemden blijven dan ook aan als raadsleden inclusief stemrecht. De burgemeester beschikt over een raadgevende stem in de gemeenteraad (Artikel 59, tweede lid, Gemeentedecreet). Waar de burgemeester en schepenen vaak volledig op de hoogte zijn van de dossiers en alle informatie, dienen raadsleden de dossiers binnen een beperkt tijdsbestek te bestuderen. Dit creëert een situatie van professionals versus amateurs. Een gevolg hiervan is dat de gemeenteraad maar een beperkte invloed heeft op het gemeentelijke beleid (Persoonlijke communicatie, 10-8-16). Het is overigens zaak om te vermelden dat men in België niet zozeer spreekt over een monistisch stelsel. Dit is een constatering op basis van Nederlandse maatstaven.

In dit onderzoek wordt het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) bestuur buiten beschouwing gelaten. Het OCMW, met aan het hoofd van het politieke bestuur de OCMW-voorzitter, die de OCMW-raad voorziet, houdt zich vooral bezig met het sociaal beleid van de gemeente. Het is een afgescheiden entiteit, die mogelijk op termijn opgaat in het gemeentebestuur (Persoonlijke communicatie, 16-9-16).

5.1.3 Rechtspositionele regelingen burgemeester

In onderstaande alinea's zijn de rechtspositionele regelingen voor burgemeesters in Vlaanderen, aan de hand van de eerder gebruikte thema's, uiteengezet.

Benoeming & ontslag

In Vlaanderen vinden er om de zes jaar gemeentelijke verkiezingen plaats. De gekozen raadsleden kiezen een kandidaat-burgemeester uit hun midden en maken dit middels een gedagtekende akte kenbaar bij de provinciegouverneur. De akte dient door meer dan de helft van de gekozenen die aan

de verkiezingen hebben deelgenomen te worden ondertekend alsmede door een meerderheid van de eigen fractie (Persoonlijke communicatie, 10-8-16; Artikel 59, eerste lid, Gemeentedecreet). In uitzonderlijke gevallen kunnen de gekozenen een 'externe' kandidaat-burgemeester voordragen. Echter, dit is tot op heden uiterst zelden voorgekomen (Persoonlijke communicatie, 16-9-16). Voorheen was de burgemeester tevens voorzitter van de raad, maar sinds 2007 kan de raad besluiten om een andere voorzitter te benoemen. Vanaf 2019 is dit een verplichting.

Over het algemeen zit een burgemeester zijn gehele ambtstermijn van zes jaar uit. De gemeenteraad beschikt niet over een middel om het vertrouwen in de burgemeester op te zeggen. Echter, in extreme gevallen kan er een aanzet worden gegeven tot een tuchtprocedure. Vervolgens voert de provinciegouverneur, op bevel van de Vlaamse Regering, het onderzoek uit en formuleert een aanbeveling. De Vlaamse regering neemt uiteindelijk een besluit en kan ervoor kiezen om de burgemeester te ontslaan of om een andere sanctie op te leggen. Het is eventueel mogelijk dat de provinciegouverneur op eigen initiatief een onderzoek aanvraagt bij de Vlaamse regering naar aanleiding van een klacht of iets dergelijks (Persoonlijke communicatie, 10-8-16). Het is zaak om te benadrukken dat dit voor Vlaanderen het geval is, maar mogelijk niet voor de beide andere gewesten.

Bezoldiging/Wedde

De wedde van een Vlaamse burgemeester wordt allereerst geclassificeerd op basis van het aantal inwoners van de gemeente, dit is ingedeeld in klassen. Vervolgens is dat gekoppeld aan de niet geïndexeerde parlementaire vergoeding van de leden van het Vlaams Parlement, dus met uitsluiting van de forfaitaire onkostenvergoeding, de eindejaarstoelage en het vakantiegeld. Hierdoor is de niet geïndexeerde wedde van een Vlaamse burgemeester altijd een percentage van €53.511,-. De percentages lopen uiteen van 25,8788% (€22.719,04 geïndexeerd) voor gemeenten met minder dan 300 inwoners tot 151,0897% (€132.641,87 geïndexeerd) voor gemeenten met meer dan 150.000 inwoners (Persoonlijke communicatie, 10-8-16; Artikel 70, eerste lid, Gemeentedecreet; Artikel 1, 5 juni 2009 Besluit van de Vlaamse Regering houdende de bezoldigingsregeling van de lokale en provinciale mandataris). Echter, in Vlaanderen hebben maar twee gemeenten, Antwerpen en Gent, meer dan 150.000 inwoners en heeft alleen Herstappe minder dan 300 inwoners. Voor een volledig overzicht van de classificaties zie bijlage 10. De wedde staat verder los van het aantal uren dat een burgemeester nodig heeft voor het uitoefenen van het ambt. In grotere gemeenten is het aannemelijk dat het burgemeesterschap overeenkomt met een voltijdse baan. Echter, dit is geen verplichting. Een ander belangrijk aspect is dat de burgemeester tevens een raadslid is (behalve als hij niet als gemeenteraadslid is verkozen), maar daar geen vergoeding voor ontvangt. Een gevolg hiervan is dat

het burgemeesterschap niet te combineren is met enkele andere mandaten zoals het ministerschap of provinciegouverneurschap (Persoonlijke communicatie, 10-8-16).

Nevenfuncties

In Vlaanderen is het niet ongebruikelijk dat een burgemeester naast zijn ambt nog een andere professie uitoefent. De burgemeester is, nadat hij wordt gekozen, vrij om te besluiten of hij wel of geen ontslag neemt bij zijn oude werkgever. De enige eis hierbij is dat het niet leidt tot belangenvermenging. Het kan bijvoorbeeld niet zo zijn dat een burgemeester tevens als zaakvoerder functioneert bij een bedrijf wat op het punt staat een contract te sluiten met de gemeente. Echter, het is wel mogelijk dat de burgemeester bij datzelfde bedrijf een andere functie uitoefent (Persoonlijke communicatie, 10-8-16). Hierbij bestaat nog altijd het gevaar van belangenvermenging en daar dient de burgemeester zich van bewust te zijn en voorzichtig mee om te gaan (Persoonlijke communicatie, 16-9-16).

Ten behoeve van de transparantie is er voor burgemeesters jaarlijks een verplichting tot aangifte van een 'mandatenlijst'. Hierop dienen zij aan te geven welke andere functies of mandaten zij bekleden en of deze bezoldigd zijn of niet. Verdere financiële specificaties staan niet op de mandatenlijst vermeld. Echter, wanneer de nevenfuncties bestaan uit publieke functies is het niet toegestaan om meer dan anderhalf maal de parlementaire vergoeding te ontvangen. Dergelijke situaties komen veel voor, aangezien een groot deel van de parlementsleden ook een lokaal mandaat uitoefent (Persoonlijke communicatie, 10-8-16).

Burgemeesters zijn tevens verplicht om, wanneer zij burgemeester worden (of wanneer ze dit mandaat stopzetten of een ander aangifteplichtig mandaat opnemen, hernieuwen of stopzetten), een vermogensaangifte in te dienen over het voorgaande jaar (Persoonlijke communicatie, 16-9-16). Deze wordt niet publiekelijk gemaakt en gaat in een gesloten envelop naar het Rekenhof (Persoonlijke communicatie, 10-8-16). Pas bij verdenkingen van grote financiële ongeregelheden of onrechtmatige verrijkingen, kan deze aangifte worden ingekeken. Echter, dit komt bij hoge uitzondering voor (Persoonlijke communicatie, 10-8-16).

Uitkering & sollicitatieplicht

Op dit moment ontvangen burgemeesters na hun aftreden (ongeacht de reden) geen uitkering (wachtgeld) voor hun jaren als mandataris. Op gewestelijk en provinciaal niveau is dit wel het geval. Echter, vanaf 2019 gaan ook burgemeesters een 'uittredingsvergoeding' ontvangen. Het belangrijkste argument om een dergelijke regeling in te voeren is om een vangnet te creëren voor burgemeesters

die niet worden herkozen of destijds (na de verkiezingen) ontslag hebben genomen uit hun maatschappelijke functie om zich volledig met het ambt bezig te kunnen houden (Persoonlijke communicatie, 10-8-16). De uittredingsvergoeding houdt in dat de wedde van burgemeesters wordt doorbetaald, afhankelijk van het aantal jaren dat zij het mandaat hebben uitgeoefend. Voor ieder jaar dat zij het mandaat hebben uitgeoefend kunnen zij één maand, met een maximum van twaalf maanden, een uittredingsvergoeding ontvangen (Persoonlijke communicatie, 10-8-16). Mocht iemand zes jaar burgemeester zijn geweest maar niet worden herkozen, dan ontvangt hij zes maanden een uittredingsvergoeding. Echter, op dit moment is het nog onduidelijk of dit bijvoorbeeld gepaard zal gaan met een sollicitatieplicht. Aangezien de regeling pas vanaf 2019 in praktijk wordt gebracht, is de exacte invulling op dit moment nog onderwerp van debat. De Vlaamse Regering zal hier te zijner tijd de nodige besluiten over moeten nemen (Persoonlijke communicatie, 10-8-16). Het is zaak om te vermelden dat burgemeesters, indien zij geen beroep hebben om op terug te vallen, eventueel wel een beroep kunnen doen op de algemene werkloosheidsuitkering, zoals iedere werkzoekende die aan de voorwaarden voldoet (Persoonlijke communicatie, 16-9-16).

Pensioen

Het Vlaamse pensioenstelsel voor lokale mandatarissen is erg complex (Persoonlijke communicatie, 10-8-16). Het belangrijkste aspect is dat burgemeesters al na één jaar een pensioen hebben opgebouwd. Echter, zij mogen dit pas laten uitkeren wanneer zij 62 jaar of ouder zijn (schuift steeds verder op) en een veertigjarige loopbaan hebben genoten. Het maakt dan niet uit welke functies zij gedurende hun loopbaan hebben bekleed. Het bedrag dat een oud-burgemeester als pensioen ontvangt voor zijn ambtsjaren is tevens afhankelijk van de hoeveelheid jaren dat hij het ambt heeft uitgeoefend. Op basis van één jaar burgemeesterschap ligt het uitgekeerde bedrag aanzienlijk lager dan wanneer hij 6 jaar burgemeester is geweest (Persoonlijke communicatie, 10-8-16). Dit is slechts het pensioenstelsel in grote lijnen.

5.1.4 Rechtspositionele regelingen schepenen

In onderstaande alinea's zijn de rechtspositionele regelingen voor schepenen in Vlaanderen, aan de hand van de eerder gebruikte thema's, uiteengezet.

Benoeming & ontslag

Zoals tevens voor burgemeesters het geval is, kiezen de gekozen raadsleden de kandidaat-schepenen uit hun midden. Deze worden, wanneer minimaal de helft van de raadsleden alsmede de helft van de eigen fractie de kandidaten steunt, ter benoeming voorgedragen aan de Vlaamse regering

(Persoonlijke communicatie, 10-8-16). Echter, in de faciliteitengemeente (beperkt tweetalige gemeenten) worden de schepenen rechtstreeks gekozen. Dit zijn enkele taalgrensgemeenten en enkele gemeenten rondom Brussel. Schepenen blijven tevens raadslid, al ontvangen zij daar geen bijkomende vergoeding voor (Persoonlijke communicatie, 10-8-16).

Zoals ook voor burgemeesters het geval is, kunnen schepenen niet zomaar ontslagen worden. Dit is over het algemeen alleen mogelijk als gevolg van een tuchtprocedure. Al kan het mandaat, net als voor burgemeesters, wel om andere redenen eindigen, bijvoorbeeld bij de verhuizing naar een andere gemeente (Persoonlijke communicatie, 10-8-16). Echter, het college van burgemeester en schepenen heeft wel de mogelijkheid om een schepen zijn portefeuille te ontnemen. Dit komt voor wanneer een schepen bijvoorbeeld uit zijn partij stapt. De persoon in kwestie blijft dan wel onderdeel van het college maar beschikt niet langer over een eigen portefeuille (Persoonlijke communicatie, 10-8-16). Hij beschikt nog wel over het recht om deel te nemen aan vergaderingen en mee te stemmen over alle besluiten.

Bezoldiging/Wedde

De bezoldiging (wedde) van een schepen is een afgeleide van de bezoldiging van de burgemeester van dezelfde gemeente. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen steden met minder dan 50.001 inwoners en steden met meer dan 50.000 inwoners. In steden met minder dan 50.001 inwoners is de wedde van een schepen 60% van de burgemeesterswedde en in steden met meer dan 50.000 inwoners ontvangt een schepen 75% van de burgemeesterswedde (Persoonlijke communicatie, 10-8-16). De wedde staat los van geleverde prestaties en kan verder niet gekort worden, tenzij men dit zelf zou vragen (bijvoorbeeld omdat men door de cumulatie met een ander inkomen anders in de problemen zou komen). Bovendien ontvangen alle schepenen van het college evenveel terwijl er soms een wezenlijk verschil is in de last van een functie (Persoonlijke communicatie, 10-8-16). Zoals tevens het geval is bij de burgemeester, blijven schepenen ook raadsleden. Echter, zij ontvangen daar geen bijkomende raadsvergoeding voor.

Nevenfuncties

Een schepen dient op dezelfde manier met nevenfuncties om te gaan als de burgemeester. Er is dus een verplichting tot het aanleveren van een mandatenlijst waarop wordt vermeld of een nevenfunctie bezoldigd of niet bezoldigd is (Persoonlijke communicatie, 10-8-16). Daarnaast dienen schepenen, zoals de burgemeester, een vermogensaangifte in te dienen. Deze gaat in een gesloten envelop naar het Rekenhof en wordt bij hoge uitzondering geopend, bijvoorbeeld wanneer een schepen verdacht

wordt van onrechtmatige zelfverrijking (Persoonlijke communicatie, 10-8-16). Het is vrij gebruikelijk dat schepenen naast het mandaat nog andere functies bekleden. Wellicht dat het in de grotere steden moeilijker te combineren is, maar in principe zijn schepenen vrij om nevenfuncties te bekleden. Echter, wederom is het van belang dat er geen sprake is van belangenvermenging (Persoonlijke communicatie, 10-8-16).

Uitkering & sollicitatieplicht

Op dit moment hebben schepenen geen recht op een speciale uitkering (specifiek vanwege het mandaat) wanneer zij ontslagen worden. Hierbij is het tevens relevant om te vermelden dat een schepen over het algemeen zijn gehele ambtsperiode uitzit (Persoonlijke communicatie, 10-8-16). Bovendien is het gebruikelijk dat een schepen naast het mandaat nog andere functies bekleedt. In de praktijk leidt dit ertoe dat een schepen, wanneer hij niet verkozen wordt, vrij snel kan omschakelen en niet werkloos dreigt te worden (Persoonlijke communicatie, 10-8-16). Het schepenenmandaat is in de meeste gemeenten dan ook geen voltijdse baan.

Echter, zoals reeds is geformuleerd, zal de situatie vanaf 2019 wijzigen aangezien er dan een uittredingsvergoeding van kracht zal zijn. Deze regeling is identiek aan die van de burgemeesters. Na het ontslag ontvangt een schepen, voor ieder genoten ambtsjaar, maandelijks zijn wedde met een maximum van twaalf maanden (Persoonlijke communicatie, 10-8-16). Op dit moment is nog niet bekend of de uittredingsvergoeding gepaard gaat met een sollicitatieplicht al is dit onaannemelijk (Persoonlijke communicatie, 10-8-16). Het is wel gekoppeld aan de voorwaarde dat er geen ander beroepsinkomen wordt ontvangen al is dit nog niet nader gespecificeerd (Persoonlijke communicatie, 16-9-16).

Pensioen

Een schepen bouwt, zoals de burgemeester, na één dienstjaar een pensioen op (Persoonlijke communicatie, 10-8-16). Echter, het laten uitkeren van het pensioen kan pas bij een minimale leeftijd van 62 jaar (wordt de komende jaren stelselmatig verhoogd) en na een veertigjarige loopbaan (Persoonlijke communicatie, 10-8-16). In welke functie of sector een schepen gedurende zijn loopbaan actief is geweest, is verder niet relevant. Aangezien het pensioen een afgeleide is van de wedde en de wedde weer een afgeleide is van de burgemeesterswedde, is het pensioen dat een schepen ontvangt voor zijn ambtsjaren altijd lager dan dat van de burgemeester die eenzelfde aantal jaren heeft gepresteerd (Persoonlijke communicatie, 10-8-16).

5.1.5 Rechtspositionele regelingen gemeenteraadsleden

In onderstaande alinea's zijn de rechtspositionele regelingen voor raadsleden in Vlaanderen, aan de hand van de eerder gebruikte thema's, uiteengezet.

Verkiezingen & ontslag

Raadsleden zijn de volksvertegenwoordigers op het lokale niveau en worden om de zes jaar middels directe verkiezingen gekozen. De gemeenteraad van de kleinste gemeenten (minder dan 1000 inwoners) bestaat uit zeven raadsleden en de gemeenteraad van de grootste gemeenten (meer dan 300.000 inwoners) bestaat uit 55 raadsleden, zie bijlage 11 voor de volledige staffel (Artikel 5, eerste lid, Gemeentedecreet).

Daarnaast heeft een raadslid het recht om te allen tijde, ongeacht de reden, afstand te doen van het raadslidmaatschap. Dit dient schriftelijk te worden gecommuniceerd aan de voorzitter van de raad. Het ontslag is pas definitief na de ontvangst van de kennisgeving door de voorzitter van de gemeenteraad (Artikel 15, Gemeentedecreet). Een raadslid dat gedurende het raadslidmaatschap niet meer voldoet aan de verkiesbaarheidsvoorwaarden wordt door de gemeenteraad, nadat het raadslid is gehoord, van zijn mandaat ontheven verklaard (Artikel 10, eerste lid, Gemeentedecreet; Persoonlijke communicatie, 10-8-16). Enkele verkiesbaarheidsvoorwaarden zijn: een wettelijke verblijfplaats in de gemeente en geen wettelijke ontzetting uit de politieke rechten. Daarnaast is het raadslidmaatschap niet te combineren met enkele andere mandaten (zie bijlage 12) zoals het provinciegouverneurschap of het ministerschap (Artikel 11, Gemeentedecreet).

Presentiegelden

Raadsleden ontvangen geen wedde maar een vergoeding in de vorm van een presentiegeld. De hoogte van het presentiegeld mag de gemeenteraad zelf bepalen mits het bedrag binnen de grenzen van minimaal €46,87 en maximaal €205,04 ligt (Artikel 17, Gemeentedecreet; Artikel 11, 5 juni 2009, Besluit van de Vlaamse Regering houdende de bezoldigingsregeling van de lokale en provinciale mandataris; Persoonlijke communicatie, 10-8-16). Raadsleden ontvangen het vastgestelde bedrag per aanwezigheid op een vergadering die voortvloeit uit de mandaatverplichtingen. De gemeenteraad is vrij om te bepalen hoe vaak zij bijeenkomt mits zij dit minimaal tien keer per jaar doet. Echter, de som van de presentiegelden kan nooit hoger zijn dan de wedde van een schepen van een gemeente met 50.000 inwoners (circa €50.000,-). Het is uiterst zeldzaam dat dit maximum door raadsleden wordt bereikt. Mocht het überhaupt bereikt worden dan zal de oorzaak daarvan eerder liggen bij de compensatie van het inkomensverlies dan bij het presentiegeld. Bovendien zijn raadsleden niet

verplicht om aanwezig te zijn op raadsvergaderingen. Zij ontvangen bij afwezigheid geen presentiegeld. Een saillant detail is dat de hoogte van het presentiegeld, ongeacht wat de gemeenteraad heeft besloten, eigenlijk zelden tot nooit onderwerp van discussie is bij verkiezingen (Persoonlijke communicatie, 10-8-16).

Nevenfuncties

Aangezien het raadslidmaatschap geen voltijdse baan is, bekleden nagenoeg alle raadsleden een nevenfunctie of een ander mandaat. In tegenstelling tot de burgemeester en schepenen hoeven raadsleden hun nevenfuncties niet openbaar te maken, behalve wanneer zij nog een ander mandaat bekleden waarvoor wel een verplichting tot aangifte van een mandatenlijst geldt. Daarnaast is het raadslidmaatschap niet te combineren met een aantal nevenfuncties. Het is voor een raadslid bijvoorbeeld verboden om als advocaat of notaris tegen betaling te werken in geschillen ten behoeve van de gemeente of ten behoeve van de tegenpartij (Artikel 27, tweede lid, Gemeentedecreet; Persoonlijke communicatie, 10-8-16). Bovendien staan in artikel 11 van het Gemeentedecreet een aantal personen/functies opgesomd die geen deel mogen uitmaken van de gemeenteraad. Het gaat hier onder andere om: provinciegouverneurs, de provinciegriffiers, de personeelsleden van de gemeente in kwestie etc., zie bijlage 12 voor een volledig overzicht. Aangezien de burgemeester en schepenen tevens raadsleden blijven, hebben zij ook te maken met deze restricties.

Uitkering, sollicitatieplicht & pensioen

Raadsleden bouwen geen pensioen op en hebben geen recht op een uitkering na ontslag, tenminste op basis van de ambtsjaren (ook niet vanaf 2019). Het is aannemelijk dat raadsleden diverse andere functies hebben bekleed waarbij ze wel een pensioen hebben opgebouwd.

5.1.6 Politiek verlof

Het politiek verlof zoals dit in Vlaanderen is ingericht, is een complex systeem van verschillende regelingen en uitzonderingen (Persoonlijke communicatie, 10-8-16). Het belangrijkste onderscheid kan worden gemaakt tussen de private sector enerzijds en de publieke sector anderzijds. Waarbij binnen de publieke sector weer verschillende regelingen bestaan voor bijvoorbeeld het onderwijspersoneel en het militair personeel. Daarnaast is er een onderscheid tussen burgemeesters en schepenen enerzijds en raadsleden anderzijds. Om te voorkomen dat het overzicht verloren gaat door een te grote hoeveelheid aan details en uitzonderingen, wordt in onderstaande paragrafen het politiek verlof zoals deze geldt in de private sector en de publieke sector in grote lijnen uiteengezet.

Private sector

In de private sector hebben raadsleden van gemeenten met minstens 10.000 inwoners recht op één dag betaald politiek verlof per maand. Raadsleden van gemeenten met minder dan 10.000 inwoners hebben recht op een halve dag betaald politiek verlof per maand (Vanholsbeeck, 2014, pp. 133-134). Een belangrijke bijkomstigheid is dat de werkgever van het raadslid, het recht heeft om het betaalde politieke verlof terug te vorderen bij de gemeente. De gemeente kan dit vervolgens weer op haar beurt terugvorderen van het raadslid. Echter, het door het bestuur teruggevorderde bedrag mag niet meer bedragen dan de helft van het (bruto)bedrag dat aan presentiegelden is ontvangen voor het gehele jaar (Vanholsbeeck, 2014, p. 134).

Burgemeesters en schepenen die werkzaam zijn in de private sector hebben de mogelijkheid om te kiezen tussen twee vormen. De mandatarissen kunnen kiezen voor twee dagen onbetaald politiek verlof per week of voor een voltijdse schorsing van de arbeidsovereenkomst (Vanholsbeeck, 2014, pp. 134-135). In het eerste geval blijven mandatarissen ook nog werkzaam in hun andere functie. In het tweede geval kiezen mandatarissen ervoor om zich voltijds met het mandaat bezig te houden (Persoonlijke communicatie, 10-8-16). Beide vormen zijn onbetaald. Door de opname van het politiek verlof behoudt de werknemer/mandataris wel het recht om minstens in een gelijkwaardige functie (voltijds) terug te kunnen keren na het beëindigen van het politieke mandaat. De werkgever mag de mandataris niet ontslaan om politieke redenen, noch mag hij de werknemer 'degraderen' na terugkeer (Persoonlijke communicatie, 16-9-16).

Publieke sector

Allereerst is het relevant om te benadrukken dat de regelingen voor de meeste ambtenaren over het algemeen hetzelfde zijn. Echter, de staatsinrichting heeft invloed op hoe de regelingen zijn vormgegeven en vooral in welke wetten of decreten deze zijn opgenomen. Wanneer bijvoorbeeld de federale overheid de wet zou wijzigen voor haar federale ambtenaren, gelden deze wijzigingen niet voor ambtenaren van de andere overheden (Vanholsbeeck, 2014, pp. 138-142). Hierdoor kunnen subtiele verschillen zijn ontstaan aangaande het politiek verlof voor ambtenaren van de verschillende overheden (bestuurslagen). In onderstaande paragrafen wordt het politiek verlof zoals dit binnen de publieke sector geldt, in grote lijnen uiteengezet.

Voor raadsleden geldt dat zij recht hebben op dagen 'dienstvrijstelling' en op dagen 'facultatief politiek verlof' (Persoonlijke communicatie, 10-8-16; Vanholsbeeck, 2014, p. 142). De dienstvrijstelling houdt in dat raadsleden twee dagen per maand betaald verlof mogen opnemen. Het facultatief politiek verlof

houdt in dat raadsleden van gemeenten tot en met 80.000 inwoners recht hebben op twee dagen extra onbetaald verlof (naast de dienstvrijstelling) en raadsleden van gemeenten met meer dan 80.000 inwoners recht hebben op vier dagen extra onbetaald verlof (Vanholsbeeck, 2014, pp. 142-143). Zoals de term ‘facultatief’ aangeeft, zijn ze niet verplicht de dagen aan te vragen. De dagen dienstvrijstelling worden daarentegen sowieso toegekend.

Voor burgemeesters en schepenen gelden het facultatief politiek verlof en het politiek verlof van ambtswege (Vanholsbeeck, 2014, pp. 143-144). In beide gevallen gaat het om onbetaald verlof. Burgemeesters en schepenen zijn vrij om zelf te bepalen in hoeverre zij gebruik maken van het facultatief verlof. Het verlof van ambtswege daarentegen dient verplicht opgenomen te worden. De omvang van het verlof is afhankelijk van de omvang van de gemeente (zie tabel 5.1) en loopt uiteen van een paar dagen verlof per maand tot aan voltijds verlof. Ook deze personen hebben het recht op minstens een gelijkwaardige functie bij terugkeer na politiek verlof (Persoonlijke communicatie, 16-9-16).

Het is zaak om te vermelden dat burgemeesters en schepenen steeds het recht hebben om dit politiek verlof verder (onbetaald) uit te breiden naar respectievelijk halftijds of voltijds politiek verlof. Het politiek verlof heeft, afhankelijk van het soort verlof, mogelijk een weerslag op de administratieve en financiële positie van de betrokkene (bv. opbouw pensioenrechten, vakantiedagen, vakantiegeld, anciënniteit). Bij dienstvrijstelling is dit niet het geval (Persoonlijke communicatie, 16-9-16).

Naast bovengenoemde sectoren zijn er voor het onderwijs- en militairpersoneel aparte regelingen. Deze zijn over het algemeen aanzienlijk soberder dan de regelingen die gelden in de rest van de publieke sector.

Tabel 5.1: schematisch overzicht politiek verlof burgemeesters en schepenen (Vanholsbeeck, 2014, pp. 143-144)

Burgemeester			Schepenen	
Omvang gemeente	Facultatief	Ambtswege	Facultatief	Ambtswege
Tot en met 20.000 inwoners	-	3 dagen per maand	-	2 dagen per maand
20.001 tot en met 30.000 inwoners	-	25% van een voltijds ambt	-	4 dagen per maand
Tot en met 30.000 inwoners	25% van een voltijds ambt	-	4 dagen per maand	-
30.001 tot en met 50.000 inwoners	50% van een voltijds ambt	50% van een voltijds ambt	25% van een voltijds ambt	25% van een voltijds ambt
Meer dan 50.000 inwoners	-	Voltijds	-	-
50.001 tot en met 80.000 inwoners	-	-	50% van een voltijds ambt	50% van een voltijds ambt
Meer dan 80.000 inwoners	-	-	-	Voltijds

5.1.7 Schematische weergave

Zoals tevens in Nederland het geval is, bestaat de rechtspositie van lokale mandatarissen in Vlaanderen uit een grote hoeveelheid regelingen en uitzonderingen. De belangrijkste rechtspositionele bepalingen zijn in onderstaande tabel schematisch weergegeven.

Tabel 5.2: schematisch overzicht rechtspositie lokale ambtsdragers in Vlaanderen

	Burgemeester	Schepen (Wethouder)	Raadslid
Ambtstermijn	6 jaar (Kan worden herkozen, niet gelimiteerd in aantal jaren.)	6 jaar (Kan worden herkozen, niet gelimiteerd in aantal jaren.)	6 jaar (Kan worden herkozen, niet gelimiteerd in aantal jaren.)
Bezoldiging/Vergoeding	Afhankelijk van het aantal inwoners en percentage van de parlementaire vergoeding (zie bijlage 10). Bij 10.000 inwoners: € 57.710,26 per jaar Bij 50.000 inwoners: € 87.032,87 per jaar Bij 100.000 inwoners: € 123.039,30 per jaar Bij 200.000 inwoners: € 132.641,87 per jaar	Afhankelijke van het aantal inwoners en een afgeleide van de burgemeesterswedde*. Bij 10.000 inwoners: € 31.626,15 per jaar Bij 50.000 inwoners: € 52.219,72 per jaar Bij 100.000 inwoners: € 92.279,47 per jaar Bij 200.000 inwoners: € 99.481,40 per jaar	Raadsleden ontvangen geen wedde maar presentiegeld van minimaal €46,87 en maximaal €205,04 per vergadering. De hoogte van het presentiegeld beslist de raad zelf.
Nevenfuncties	De verplichting om nevenfuncties openbaar te maken en of deze bezoldigd of niet bezoldigd zijn. De exacte inkomsten van	De verplichting om nevenfuncties openbaar te maken en of deze bezoldigd of niet bezoldigd zijn. De exacte inkomsten van	Het raadslidmaatschap is geen voltijdse baan waardoor de meeste raadsleden naast het

	een nevenfunctie worden niet openbaar gemaakt. Gebruikelijk om naast het burgemeesterschap andere functies/mandaten te bekleden.	een nevenfunctie worden niet openbaar gemaakt. Gebruikelijk om naast het schepenenmandaat andere functies/mandaten te bekleden.	raadslidmaatschap ook andere functies bekleden. Vanuit het raadslidmaatschap is er geen verplichting tot het openbaar maken van nevenfuncties.
Uitkering bij ontslag	Niet van toepassing. (Vanaf 2019 recht op uittredingsvergoeding. Wedde wordt één maand voor ieder ambtsjaar doorbetaald met een maximum van twaalf maanden.)	Niet van toepassing. (Vanaf 2019 recht op uittredingsvergoeding. Wedde wordt één maand voor ieder ambtsjaar doorbetaald met een maximum van twaalf maanden.)	Niet van toepassing.
Sollicitatieplicht	Niet van toepassing.	Niet van toepassing.	Niet van toepassing.
Pensioen	Pensioengerechtigde leeftijd is 62 jaar i.c.m. veertigjarige loopbaan. Bouwt pensioen op na minimaal één jaar het ambt te hebben bekleed.	Pensioengerechtigde leeftijd is 62 jaar i.c.m. veertigjarige loopbaan. Bouwt pensioen op na minimaal één jaar het ambt te hebben bekleed.	Bouwt geen pensioen op.

*60% van de burgemeesterswedde bij gemeenten met of minder dan 50.000 inwoners, 75% van de burgemeesterswedde bij gemeenten met meer dan 50.000 inwoners.

5.1.8 Overige ontwikkelingen aangaande rechtspositionele regelingen

Sinds 2001 is, in het kader van professionalisering, de bezoldiging voor burgemeesters en wethouders verhoogd (Persoonlijke communicatie, 10-8-16). Het Vlaamse Parlement was destijds van mening dat de bezoldiging voor 2001 te laag was gezien de verantwoordelijkheid van de ambtsdragers. Echter, in 2013 is de pensioenregeling voor lokale ambtsdragers versoerd. De berekeningsformule is zodanig aangepast dat lokale ambtsdragers tegenwoordig meer jaren het ambt moeten hebben bekleed voor hetzelfde bedrag (Persoonlijke communicatie, 10-8-16). Bovendien is de pensioensleeftijd verhoogd en vindt er een nog verdere verhoging plaats. Naast deze versoering is er ook het perspectief dat per 2019 een uitkeringsregeling (wachtgeld) wordt in gesteld. Dit is juist te beschouwen als een verbetering van de rechtspositie.

5.2 Nedersaksen (Duitsland)

In deze paragraaf zijn de vergaarde gegevens aangaande rechtspositionele regelingen voor lokale ambtsdragers in Nedersaksen uiteengezet. Door middel van subparagrafen zijn de thema's systematisch beschreven. Allereerst is aandacht besteed aan de Duitse staatsinrichting ende positie van de Nedersaksische lokale ambtsdragers daarbinnen. Vervolgens zijn de rechtspositionele regelingen per ambt uiteengezet. Hierbij is dezelfde volgorde gehanteerd als in het juridisch kader en de voorgaande paragraaf (paragraaf 5.1).

5.2.1 Staatsinrichting

In tegenstelling tot Nederland, is Duitsland een federale staat bestaande uit zestien deelstaten (Länder). De federale overheid (Bondsregering, Bondsdag, Bondsraad) overkoepelt de regionale overheden waardoor de deelstaten gebonden zijn aan de wetten die de centrale regering opstelt. Echter, de deelstaten beschikken over een eigen regering en hebben verregaande bevoegdheden op diverse terreinen (DIA, z.j.). De Bondsregering (Bundesregierung) is de centrale regering van de republiek. Aan het hoofd van de Bondsregering staat de bondskanselier waardoor de kanselier als politiek leider wordt beschouwd. De kanselier wordt door de Bondsdag gekozen en benoemt vervolgens de ministers van het kabinet. De Bondsdag (Bundestag) is de volksvertegenwoordiging en de Bondsraad (Bundesrates) is de vertegenwoordiging van de regeringen van alle deelstaten (DIA, z.j.). De bondspresident is het staatshoofd van de Bondsrepubliek Duitsland en dient als ceremoniële leider van het land. De bondspresident heeft nagenoeg geen politieke macht en dient boven de partijen te staan. Hij wordt voor een periode van vijf jaar verkozen door de Bondsvergadering (Bundesversammlung), een orgaan bestaande uit de leden van de Bondsdag en evenveel

afgevaardigden van de parlementen van de zestien deelstaten. De Bondsvergadering komt overigens alleen voor deze gelegenheid bijeen.

De Bondsdag bestaat uit minstens 598 afgevaardigden (als gevolg van het kiessysteem wordt er met een minimum gewerkt) die om de vier jaar rechtstreeks worden verkozen. De belangrijkste taken van de Bondsdag bestaan uit het in eerste aanleg vaststellen van wetsvoorstellen, vaststellen van de begroting, het controleren van de regering en het kiezen van de bondskanselier. De Bondsraad dient als vertegenwoordiging van de zestien Duitse deelstaten en bestaat uit 69 leden. Afhankelijk van het aantal inwoners heeft elke deelstaat drie tot zes zetels die door ministers van de deelstaatregeringen worden bekleed. Hierdoor hebben deelstaatopposities geen stem in de Bondsraad. De samenstelling van de Bondsraad is afhankelijk van de partijen die in de deelstaten regeren. Zodra er in een deelstaat na regionale verkiezingen nieuwe partijen aan de regeringsmacht komen, kunnen de politieke verhoudingen in de Bondsraad veranderen (DIA, z.j.). De Bondsdag en Bondsraad vormen gezamenlijk het Duitse parlement.

De zestien deelstaten bestaan uit: Baden-Württemberg, Beieren, Berlijn (stadstaat), Brandenburg, Bremen (stadstaat), Hamburg (stadstaat), Hessen, Mecklenburg-Voorpommeren, Nedersaksen, Noordrijn-Westfalen, Rijnland-Palts, Saarland, Saksen, Saksen-Anhalt, Sleeswijk-Holstein en Thüringen. Alle deelstaten beschikken over een Landdag (Landtag, deelstaatparlement), een minister-president en een deelstaatsregering (Landesregierung). In de drie stadstaten (Berlijn, Bremen, Hamburg) worden deze bestuurlijke organen anders genoemd. De deelstaatparlementen (Landtag) worden onafhankelijk van elkaar om de vier of vijf jaar gekozen. De Landtag kiest vervolgens de minister-president die op zijn beurt weer de ministers benoemt (EUREGIO, 2008, p. 18). In sommige deelstaten benoemen de parlementariërs de ministers. De deelstaten zijn vervolgens weer onderverdeeld in districten (Landkreise) en Kreisvrije steden (Kreisfreie Städte of Stadtkreise). Landkreise beschikken wederom over een Kreisdag (Kreistag) en Landraad (Landrat). Enkele grote deelstaten beschikken over een bestuurslaag tussen de Kreise en de Landdag genaamd Regierungbezirke (EUREGIO, 2008, p. 22). Uiteindelijk staan de gemeenten (Gemeinden) onderaan de bestuurlijke piramide. Hierdoor zijn de gemeenten de overheidslaag die het dichtst bij de burger staat.

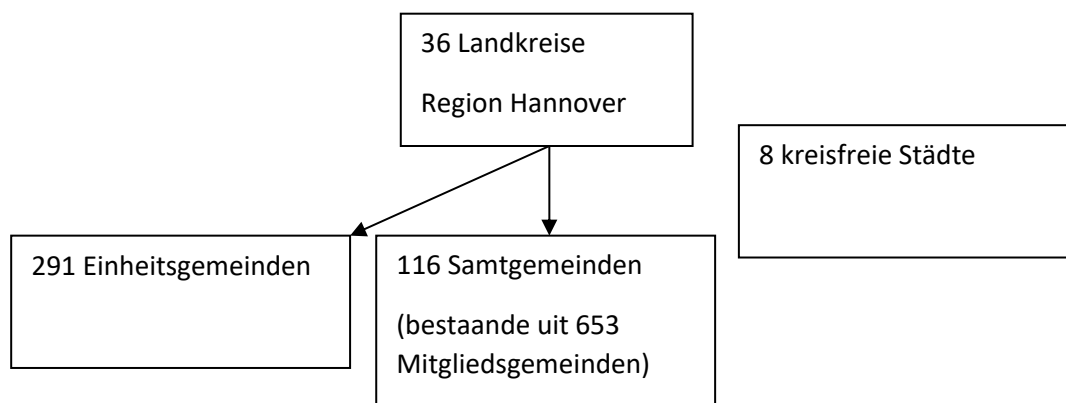
Uit het bovenstaande blijkt dat de bestuurlijke indelingen in het federale Duitsland een stuk complexer zijn georganiseerd dan in Nederland. Niet alleen is er sprake van een federatie maar er zijn ook meer bestuurslagen. Bovendien zijn er nog tal van uitzonderingen en verschillen tussen de deelstaten. Echter, voor dit onderzoek is uiteindelijk de gemeente als bestuurslaag relevant. Toch is het zaak om

een beknopte uiteenzetting weer te geven van de totale bestuurlijke inrichting om de gemeente als bestuurslaag te kunnen positioneren. Zoals reeds is geformuleerd, wordt voor dit onderzoek alleen de deelstaat Nedersaksen nader onderzocht omdat deze deelstaat aan Nederland grenst en qua oppervlakte op Nederland lijkt. Echter, Nedersaksen heeft, in tegenstelling tot Nederland, ongeveer acht miljoen inwoners. Het is relevant om te benadrukken dat de positie van de gemeenten in de dertien territoriaal-uitgestrekte deelstaten sterk kan verschillen. De deelstaten beschikken alle over een eigen Gemeentewet waarin onder andere de positie van lokale ambtsdragers wordt geregeld. Hierdoor zijn er bijvoorbeeld verschillen te ontdekken in de ambtstermijn van lokale politieke ambtsdragers maar ook in de inrichting van het gemeentebestuur.

5.2.2 Lokale politieke ambtsdragers in Nedersaksen

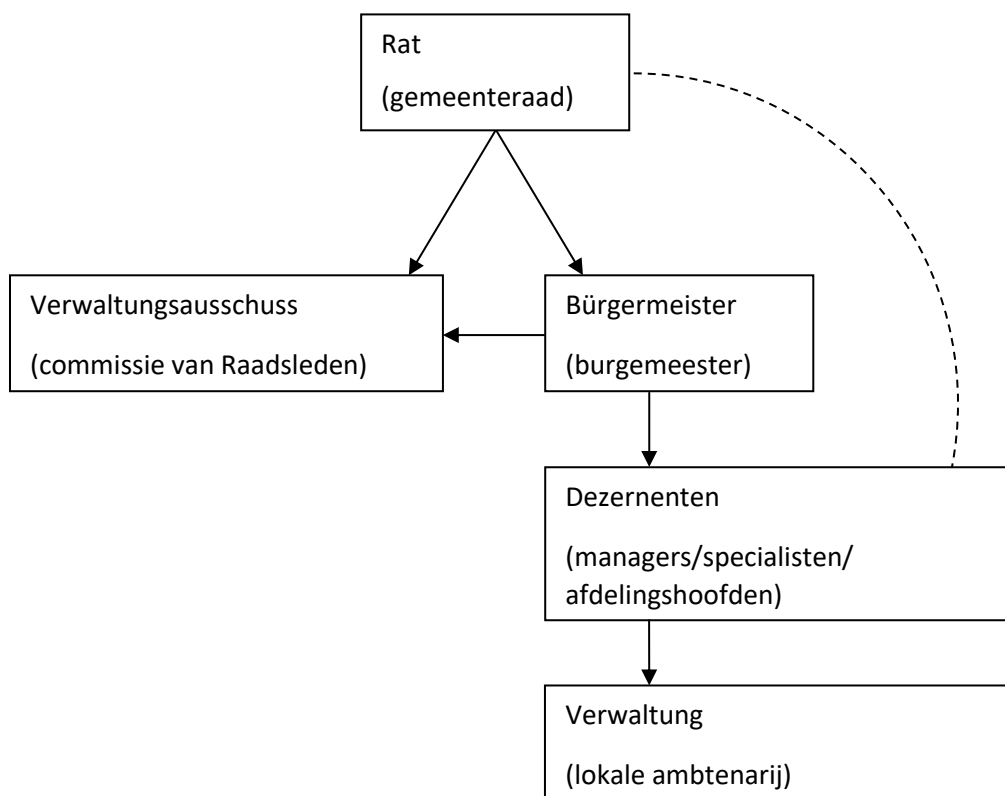
Allereerst is het zaak om toe te lichten hoe Nedersaksen is onderverdeeld. Nedersaksen bestaat namelijk uit 36 Landkreise (districten) en de 'Region Hannover'. Deze districten zijn vervolgens weer onderverdeeld in 291 Einheitsgemeinden (gemeenten) en 653 Mitgliedsgemeinden (kleine gemeenten). De 653 Mitgliedsgemeinden vormen samen 116 Samtgemeinden (samenwerkingsverbanden). De 653 Mitgliedsgemeinden beschikken tevens over een eigen gemeenteraad en burgemeester maar omdat het in de praktijk om dusdanig kleine gemeenten gaat, zijn de belangrijkste taken overgeheveld naar de Samtgemeinden. De Mitgliedsgemeinden zijn niet in staat om de gemeentelijke taken uit te voeren vanwege de omvang (soms maar tientallen inwoners) en het gebrek aan bestuurskracht en financiële middelen (Persoonlijke communicatie, 27-9-16). Daarnaast zijn er nog acht kreisfreie Städte (Kreisvrije steden) met een eigen gemeenteraad en burgemeester. Het gaat hier om acht grote steden die niet onder een gezag van een Landkreis staan. De gemeenteraden en burgemeesters van de Einheitsgemeinden, Samtgemeinden, Mitgliedsgemeinden en kreisfreie Städte worden direct gekozen door de inwoners van de gemeente (Persoonlijke communicatie, 27-9-16).

Figuur 5.1: schematisch overzicht bestuurlijke indeling Nedersaksen vanaf 1-11-2016



Het lokale bestuur van Nedersaksische gemeenten bestaat uit drie bestuursorganen; de Rat (gemeenteraad), het Verwaltungsausschuss (geen vertaling mogelijk) en de Bürgermeister (burgemeester). De gemeenteraad (1) is het hoogste orgaan binnen de gemeente met als belangrijkste functies; het formuleren van doelstellingen voor de ontwikkeling van de gemeente, het stellen van kaders voor de uitvoerende organen, het bepalen van lokale heffingen en belastingen en de vaststelling van de begroting (Artikel 58, eerste lid, Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz; Persoonlijke communicatie, 27-9-16). Het aantal raadsleden is afhankelijk van de gemeentegrootte (zie bijlage 13) en loopt uiteen van minimaal zes leden tot maximaal 66 leden (Artikel 46, eerste lid, Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz). Het Verwaltungsausschuss (2) is een 'bestuurscommissie' bestaande uit raadsleden en de burgemeester. Haar belangrijkste functie bestaat uit het voorbereiden van besluiten voor de gemeenteraad (Artikel 74, tweede lid, Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz). Daarnaast besluit het Verwaltungsausschuss zelf over zaken waar de gemeenteraad of de burgemeester geen verantwoordelijkheid voor dragen (Persoonlijke communicatie, 27-9-16). De burgemeester (3) is verantwoordelijk voor de uitvoering van besluiten van de gemeenteraad en de Verwaltungsausschuss (Artikel 84, tweede lid, Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz). Hij is bovendien raadslid en voorzitter van het Verwaltungsausschuss (Persoonlijke communicatie, 27-9-16).

Figuur 5.2: schematisch overzicht van het lokale bestuur in Nedersaksen



Naast de drie genoemde bestuursorganen maken Nedersaksische gemeenten gebruik van een ambtelijke managementlaag onder de burgemeester. De Dezernenten (managers/afdelingshoofden) zijn topambtenaren die door de gemeenteraad worden benoemd voor een periode van acht jaar. Om enige continuïteit te waarborgen is de ambtstermijn van de Dezernenten bewust langer dan de ambtstermijnen van de burgemeester en raadsleden (Persoonlijke communicatie, 27-9-16). De Dezernenten beschikken ieder over een eigen portefeuille/afdeling. Gezamenlijk met de burgemeester geven zij leiding aan het lokale ambtenarencorps. Het is zaak om te benadrukken dat de Dezernenten enkel uitvoerend zijn en geen politieke macht hebben. Zij voeren de besluiten van de gemeenteraad en het Verwaltungsausschuss uit. In de praktijk zijn de Dezernenten vaak personen met een carrière binnen het openbaar bestuur. Echter, dit is geen vereiste. Nadat zij zijn verkozen, krijgen zij automatisch de ambtenarenstatus (Persoonlijke communicatie, 27-9-16).

5.2.3 Rechtspositionele regelingen burgemeester

Het is zaak om te vermelden dat alle rechtspositionele regelingen in onderstaande alinea's van toepassing zijn op burgemeesters van de Einheitsgemeinden, Samtgemeinden en kreisfreie Städte maar niet voor burgemeesters van de Mitgliedsgemeinden.

Benoeming & ontslag

In Nedersaksen wordt de burgemeester, voor een termijn van vijf jaar, rechtstreeks gekozen door de inwoners van de gemeente. Over het algemeen zijn de kandidaten lid van politieke partijen maar het is tevens mogelijk om onafhankelijk van een politieke partij mee te doen aan de verkiezingen (Persoonlijke communicatie, 27-9-16). De verkiezingen voor het burgemeesterschap vinden tegelijk plaats met de verkiezingen van de raadsleden. Echter, voor 2014 bestond de ambtstermijn van een burgemeester uit acht jaar. Het gevolg is dat een aantal gemeenten bij de laatste lokale verkiezingen (11 september 2016) nog te maken hadden met de oude regelingen en daardoor geen nieuwe burgemeester konden kiezen. Dit wordt de komende jaren gecorrigeerd (Persoonlijke communicatie, 27-9-16). De burgemeester is tevens lid van de gemeenteraad maar mag niet worden verkozen tot voorzitter van de raad. Hij is wel bevoegd om een stem uit te brengen wanneer de raad een voorzitter kiest.

Gedurende de ambtsperiode heeft een burgemeester de status van een ambtenaar. Hierdoor kan een burgemeester in grote lijnen aanspraak maken op de arbeidsvoorwaarden zoals deze voor ambtenaren vastgelegd zijn (Persoonlijke communicatie, 27-9-16). Echter, voor het burgemeesterschap zijn enkele uitzonderingen opgenomen. Het is in Duitsland bijvoorbeeld vrijwel onmogelijk om een ambtenaar te

ontslaan, maar dit is, ondanks de ambtenarenstatus, niet het geval voor de burgemeester. De gemeenteraad (Rat) beschikt namelijk over de mogelijkheid om het vertrouwen in de burgemeester op te zeggen (Persoonlijke communicatie, 27-9-16). Zodra een meerderheid van 75% van alle raadsleden het vertrouwen in de burgemeester opzegt, kan de burgemeester besluiten om af te treden, al is dit geen verplichting. Indien de burgemeester besluit af te treden, wordt dit niet beschouwd als vrijwillig aftreden. Hiermee behoudt hij namelijk zijn recht op het pensioen. Wanneer de burgemeester besluit om niet af te treden, dienen de inwoners van de gemeente, middels een referendum, een oordeel te vellen (Persoonlijke communicatie, 27-9-16). Echter, in de praktijk komt dit maar zeer zelden voor en maken vrijwel alle burgemeesters in Nedersaksen de volledige ambtsperiode vol (Persoonlijke communicatie, 27-9-16).

Daarnaast hebben burgemeesters te maken met enkele incompatibiliteiten, deze zijn in verschillende wetten opgenomen. Enkele van deze incompatibiliteiten zijn: lidmaatschap van het federale parlement, lidmaatschap van het Nedersaksische parlement en lidmaatschap van de Kreistag (artikel 5, Abgeordnetengesetz; artikel 5, eerste lid, sub 1, Niedersächsisches Abgeordnetengesetz; artikel 50, eerste lid, sub 1, Nr. 6, Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz). Dergelijke, en andere, incompatibiliteiten zijn in verschillende wetten opgenomen, omdat de desbetreffende overheidslaag deze restrictie heeft opgelegd.

Bezoldiging

De bezoldiging van burgemeesters in Nedersaksen is wettelijk bepaald middels het eerste artikel van de Niedersächsische Kommunalbesoldungsverordnung (NKBesVO). Hieruit blijkt dat de hoogte van de bezoldiging van de burgemeester, afhankelijk is van het aantal inwoners van de gemeente (zie bijlage 14). De bedragen lopen uiteen van €6.071,98 per maand voor gemeenten met minder dan 10.000 inwoners (klasse b1) tot en met €10.811,03 per maand voor gemeenten met meer dan 400.000 inwoners (klasse b9+toelage). Alleen de burgemeester van Hannover valt vooralsnog in deze laatste klasse. Het is zaak om te vermelden dat de bezoldiging voor burgemeesters in Duitsland per deelstaat sterk kan afwijken (Persoonlijke communicatie, 27-9-16).

Het burgemeesterschap van Einheitsgemeinden, Samtgemeinden en kreisfreie Städte wordt in Nedersaksen als een voltijdse baan beschouwd. Echter, het burgemeesterschap van Mitgliedsgemeinden, de allerkleinste gemeenten, wordt als een eervolle nevenfunctie gezien (Persoonlijke communicatie, 27-9-16). Deze groep burgemeesters ontvangt dan ook geen bezoldiging maar een vergoeding.

Nevenfuncties

Zoals reeds is geformuleerd, wordt het burgemeesterschap als een voltijdse baan beschouwd. Strikt genomen zou dit kunnen impliceren dat een burgemeester geen tijd heeft voor andere werkzaamheden (Persoonlijke communicatie, 27-9-16). Echter, uiteraard is het mogelijk dat een burgemeester kiest om zijn tijd buiten het ambt te gebruiken voor nevenfuncties. In het Duits worden dergelijke functies Nebentätigkeiten genoemd (Persoonlijke communicatie, 27-9-16). Ambtenaren, en burgemeesters zijn ambtenaren, zijn vrij om nevenfuncties te bekleden mits deze geen conflict veroorzaken met de voltijdse functie. Bovendien dienen dergelijke functies slechts een kleine rol te spelen in het leven van een ambtenaar (Persoonlijke communicatie, 27-9-16). De meest gangbare interpretatie van deze regel is dat het aantal uren van een Nebentätigkeit niet meer dan twintig procent van een voltijdse baan mag bedragen. Ter verduidelijking: indien een ambtenaar veertig uur per week zijn voltijdse functie bekleedt, dan zou hij eventueel acht uur van zijn vrije tijd voor een Nebentätigkeit mogen gebruiken. Echter, dit is geen strikte bepaling maar slechts een interpretatie van de bestaande regels (Persoonlijke communicatie, 27-9-16). In hoeverre een nevenfunctie, gezien de voltijdse functie, problematisch kan zijn, dient in eerste instantie door de ambtenaar zelf beoordeeld te worden. Hierbij dient de schijn van belangenverstrengeling of corruptie voorkomen te worden. Indien een ambtenaar de ambitie heeft om een Nebentätigkeit te bekleden, dient zijn superieur daar toestemming voor te verlenen. De burgemeester dient de raad te informeren over zijn voornemen om een Nebentätigkeit aan te gaan. Hierbij dient hij informatie te verstrekken over de inhoud van de Nebentätigkeit, het aantal uur dat hij verwacht met de Nebentätigkeit bezig te zijn en of hij er een vergoeding voor ontvangt (Persoonlijke communicatie, 27-9-16). De gemeenteraad dient deze informatie in perspectief te plaatsen en te verbieden wanneer een meerderheid van mening is dat de Nebentätigkeit niet goed te combineren is met het burgemeestersambt.

Op dit moment zijn burgemeesters niet verplicht om nevenfuncties, en de mogelijke bijbehorende vergoedingen, publiek te maken. Echter, de Nedersaksische regering werkt aan een wet om dit te wijzigen (Persoonlijke communicatie, 27-9-16).

Wanneer gemeenten bepaalde taken, zoals het ophalen van afval, hebben uitbesteed kan het voorkomen dat de burgemeester een functie bekleedt bij de desbetreffende taakorganisatie. Een dergelijke functie kan onderdeel zijn van de voltijdse functie maar kan ook als Nebentätigkeit worden uitgevoerd. In het laatste geval ontvangt de burgemeester daar normaliter een extra vergoeding voor. In de meeste gevallen, tenzij het per wet is bepaald, beslist de gemeenteraad of een dergelijke functie onderdeel is van de voltijdse baan of dat het als Nebentätigkeit mag worden uitgevoerd.

Uitkering & sollicitatieplicht

In Nedersaksen ontvangen burgemeesters na hun aftreden, ongeacht de reden, geen uitkering (Persoonlijke communicatie, 27-9-16). Hierdoor is er tevens geen sprake van een sollicitatieplicht. Indien nodig, kan een oud-burgemeester beroep doen op het algemene sociale vangnet, maar dit staat los van het burgemeesterschap. Voor enkele ambten op federaal niveau zijn wel dergelijke regelingen (vergelijkbaar met wachtgeld) getroffen, hier wordt de term Übergangsgeld voor gebruikt (Persoonlijke communicatie, 27-9-16).

Pensioen

De ambtstermijn van een burgemeester duurt vijf jaar. Indien de ambtstermijn volledig wordt uitgezeten, heeft de burgemeester, ongeacht zijn leeftijd, het recht om met pensioen te gaan (Persoonlijke communicatie, 27-9-16). Het genoten pensioen, nadat het mandaat de volledige vijf jaar is bekleed, bestaat uit een percentage van de bezoldiging, met een minimum van 35% en een maximum van 71,75% (Persoonlijke communicatie, 27-9-16). De hoogte van het percentage is afhankelijk van het aantal jaren dat de persoon als ambtenaar heeft gefunctioneerd. Als de burgemeester voorafgaand aan het burgemeesterschap als ambtenaar werkzaam is geweest, dan worden deze jaren meegenomen in de berekening. Voor het maximale percentage van 71,75% zijn veertig dienstjaren als ambtenaar nodig. Het is zaak om te benadrukken dat de leeftijd van de burgemeester irrelevant is. Echter, indien de burgemeester na vier jaar besluit om af te treden, vervalt het recht op de pensioenregeling. Dit wordt enigszins gecompenseerd middels een bijdrage, voor het aantal actieve jaren, aan de pensioeninstantie van de desbetreffende oud-burgemeester. Het komt uiterst zelden voor dat een burgemeester voortijdig vrijwillig aftreedt (Persoonlijke communicatie, 27-9-16).

Een andere situatie doet zich voor wanneer de gemeenteraad het vertrouwen in de burgemeester opzegt. De burgemeester heeft op dat moment namelijk recht op maximaal vijf jaar 'vorläufige Ruhestand' (voorlopig pensioen). De vorläufige Ruhestand kan gebruikt worden om alsnog aan de benodigde vijf ambtsjaren te komen om met pensioen te gaan (Persoonlijke communicatie, 27-9-16). Ter verduidelijking; indien de burgemeester bijvoorbeeld na drie jaar en acht maanden 'ontslagen' wordt, kan hij maximaal één jaar en vier maanden gebruik maken van de vorläufige Ruhestand. Door middel van de vorläufige Ruhestand is het voor een burgemeester, indien de raad het vertrouwen opzegt, altijd mogelijk om aan de benodigde vijf ambtsjaren te komen, zodat hij met pensioen kan (Persoonlijke communicatie, 27-9-16). Er is tevens geen regelgeving om op een bepaalde leeftijd

verplicht met pensioen te gaan, al mogen kandidaat-burgemeesters niet ouder zijn dan 67 jaar op de dag van de verkiezingen (Persoonlijke communicatie, 27-9-16).

5.2.4 Rechtspositionele regelingen Verwaltungsausschuss-leden

Zoals reeds is geformuleerd, is het Verwaltungsausschuss één van de drie lokale bestuursorganen van de Nedersaksische gemeenten. Het Verwaltungsausschuss is een commissie bestaande uit raadsleden en de burgemeester (voorzitter). In de praktijk heeft het Verwaltungsausschuss veel macht binnen het lokale bestuur omdat het de besluiten van de gemeenteraad voorbereidt en bevoegd is om zelf besluiten te nemen voor zaken waar de andere twee organen geen verantwoordelijkheid voor dragen (Persoonlijke communicatie, 27-9-16). Echter, leden van het Verwaltungsausschuss zijn geen wethouders aangezien zij geen eigen portefeuilles hebben en niet verantwoordelijk zijn voor het dagelijks bestuur. Bovendien geven zij geen leiding aan het ambtelijk apparaat (Persoonlijke communicatie, 27-9-16). Het Verwaltungsausschuss kan worden getypeerd als een bestuurscommissie of als een kleinere raad binnen de gemeenteraad.

Het Verwaltungsausschuss bestaat uit afgevaardigden van de fracties binnen de gemeenteraad. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen stemgerechtigde leden (Beigeordneten) en adviserende leden (Abgeordneten) van het Verwaltungsausschuss (Artikel 74, eerste lid, Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz; Persoonlijke communicatie, 27-9-16). Het aantal stemgerechtigde leden van de Verwaltungsausschuss is afhankelijk van het aantal raadsleden (Artikel 74, tweede lid, Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz; Persoonlijke communicatie, 27-9-16). Indien een gemeenteraad uit twaalf raadsleden bestaat, heeft het Verwaltungsausschuss, naast de burgemeester, twee stemgerechtigde leden (zie tabel 5.3). Dit zijn afgevaardigden van de twee grootste fracties van de gemeenteraad. De overige fracties mogen elk één lid afvaardigen met een adviserende functie. Indien het aantal stemgerechtigde posities binnen het Verwaltungsausschuss groter is dan het aantal fracties, wordt een wiskundige formule gebruikt om de posities toe te delen aan de fracties. Hierbij speelt het aantal verkregen stemmen tijdens de verkiezing een grote rol (Persoonlijke communicatie, 27-9-16).

Tabel 5.3: aantal Beigeordneten

Aantal raadsleden	Aantal stemgerechtigde leden (Beigeordneten) van de Verwaltungsausschuss
12	2
14 tot 24	4

26 tot 36	6
38 tot 44	8
Meer dan 44	10

Het zetelen in het Verwaltungsausschuss wordt gezien als een grote eer. Ondanks dat de werkzaamheden van een raadslid met een zetel in het Verwaltungsausschuss vele malen intensiever zijn dan de werkzaamheden van een gewoon raadslid, beschikken de leden van het Verwaltungsausschuss niet over een eigen rechtspositie. Zij hebben in alle aspecten dezelfde rechten als de raadsleden zonder een zetel in het Verwaltungsausschuss. Er is dan ook geen verschil in vergoeding. Echter, tot op heden hebben politieke partijen/gemeenten geen moeite om gegadigden te vinden voor posities in het Verwaltungsausschuss. Allereerst omdat men het als een grote eer ervaart om een zetel te bekleden in het Verwaltungsausschuss. Daarnaast heeft het Verwaltungsausschuss een sterke positie binnen het lokale bestuur (Persoonlijke communicatie, 27-9-16).

5.2.5 Rechtspositionele regelingen gemeenteraadsleden

In onderstaande alinea's zijn de rechtspositionele regelingen voor raadsleden in Nedersaksen, aan de hand van de eerder gebruikte thema's, uiteengezet.

Verkiezingen & ontslag

Raadsleden zijn de volksvertegenwoordigers op het lokale niveau en worden om de vijf jaar, middels directe verkiezingen gekozen (Persoonlijke communicatie, 27-9-16). Het is voor individuen mogelijk om zich zonder een politieke partij kandidaat te stellen voor de raadsverkiezingen. Echter, in de praktijk doen vooral landelijke en lokale politieke partijen mee aan de raadsverkiezingen. Kandidaten dienen ten minste achttien jaar oud te zijn en minimaal zes maanden in de gemeente woonachtig te zijn (Artikel 49, eerste lid, Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz). Opvallend is dat raadslidmaatschap veel aanzien geniet en als eervol wordt ervaren (Persoonlijke communicatie, 27-9-16).

Raadsleden hebben te allen tijde het recht om af te treden. Dit dient het raadslid schriftelijk kenbaar te maken bij de burgemeester. Het is overigens niet mogelijk om een raadslid te ontslaan. In uitzonderlijke gevallen, als bijvoorbeeld zijn partij onwettelijk wordt verklaard, kan een raadslid zijn zetel verliezen (Artikel 52, eerste lid, Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz).

Vergoeding

Het raadslidmaatschap wordt in Nedersaksen niet als een voltijdse baan beschouwd, maar als een eervolle nevenfunctie. Hierdoor ontvangen raadsleden geen bezoldiging, maar een maandelijkse vergoeding (Persoonlijke communicatie, 27-9-16). Een commissie (Entschädigungskommission), samengesteld door de minister van het ministerie van Binnenlandse Zaken & Sport van Nedersaksen (Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport), brengt om de vijf jaar, voorafgaand de lokale verkiezingen, een advies uit over de hoogte van de vergoeding voor raadsleden. De commissieleden zijn over het algemeen (bij het grote publiek bekende) personen met een ambtelijke of politieke carrière (Persoonlijke communicatie, 27-9-16). In gemeenten tot 30.000 inwoners, ontvangen raadsleden een maandelijkse vergoeding van €260,-. In de grootste gemeenten (met meer dan 450.000 inwoners) ontvangen raadsleden een maandelijkse vergoeding van € 510,-. In tabel 5.4 is de complete verdeling weergegeven zoals deze is opgenomen in het advies van de Entschädigungskommission. Het is zaak om te vermelden dat gemeenteraden uiteindelijk zelf besluiten in hoeverre zij gehoor geven aan het advies (Persoonlijke communicatie, 27-9-16). Echter, in de praktijk wordt er zelden afgeweken van het advies (Persoonlijke communicatie, 27-9-16).

Tabel 5.4: vergoeding raadsleden Nedersaksen (Entschädigungskommission, 2016, p. 11)

Aantal inwoners	Vergoeding per maand
Tot en met 30.000 inwoners	€ 260,-
30.001–150.000 inwoners	€ 340,-
150.001–450.000 inwoners	€ 450,-
Meer dan 450.000 inwoners	€ 510,-

De hoogte van de bedragen vloeien voort uit het Nedersaksische gedachtegoed (en wellicht geldt dat voor heel Duitsland) waarin het raadslidmaatschap als een eervolle ‘vrijwilligerstaak’ (burgerschap) wordt gezien (Persoonlijke communicatie, 27-9-16). Wanneer de vergoedingen hoger zouden zijn, zo meent men, kan het raadslidmaatschap niet langer worden beschouwd als een eervolle vrijwilligerstaak maar begint het al meer op een deeltijdse baan te lijken (Persoonlijke communicatie, 27-9-16). Bovendien kan een hogere vergoeding een aantrekkingskracht hebben op professionals, terwijl de overtuiging is dat de raad juist uit doorsnee burgers moet bestaan (Persoonlijke communicatie, 27-9-16). Uiteraard mag het niet zo zijn dat het raadslidmaatschap tot inkomensverlies of kosten leidt waardoor er naast de maandelijkse vergoeding tevens regelingen zijn getroffen voor transportkosten of onkosten.

Nevenfuncties

Raadsleden hebben over het algemeen, tenzij zij werkloos zijn, een andere functie in de maatschappij. Dergelijke functies en nevenfuncties hoeven door raadsleden in Nedersaksen niet openbaar te worden gemaakt (Persoonlijke communicatie, 27-9-16). In de praktijk blijkt dat raadsleden gedurende de verkiezingen dergelijke functies vaak wel publiekelijk maken aangezien zij zichzelf daarmee profileren (Persoonlijke communicatie, 27-9-16). Echter, indien een raadslid wordt verdacht van corruptie, dient hij al zijn functies bekend te maken bij de aanklager. Het is relevant om te vermelden dat dergelijke verschillen in wettelijk voorgeschreven transparantie per deelstaat verschillen.

Uitkering, sollicitatieplicht & pensioen

Gezien het gegeven dat het raadslidmaatschap als een eervolle vrijwilligerstaak wordt beschouwd, bouwen raadsleden geen pensioen op en hebben zij geen recht op een uitkering wanneer zij aftreden (Persoonlijke communicatie, 27-9-16). Het is aannemelijk dat raadsleden bij hun andere functie in de maatschappij wel een pensioen opbouwen.

5.2.6 Politiek verlof

In Nedersaksen is geen sprake van een uitgebreide wet- en regelgeving aangaande het politiek verlof. Allereerst is het burgemeesterschap, in beginsel, een voltijdse baan waardoor verlof voor andere werkzaamheden niet aan de orde is. Een eventuele terugkeergarantie na het burgemeesterschap is niet in wet- en regelgeving opgenomen. Dit is tevens de reden voor het relatief gunstige pensioen (Persoonlijke communicatie, 27-9-16).

Voor raadsleden geldt dat zij het recht hebben om alle vergaderingen, die het gevolg zijn van het raadslidmaatschap, bij te wonen (Persoonlijke communicatie, 27-9-16). De werkgever mag de werknemer (raadslid) hiervoor niet ontslaan, maar hoeft het salaris voor deze uren niet door te betalen. De raadsleden kunnen dit inkomensverlies vervolgens declareren bij de gemeente (Persoonlijke communicatie, 27-9-16). Voor raadsleden met een functie binnen het Nedersaksische openbaar bestuur geldt dat zij betaald verlof mogen opnemen voor bovengenoemde vergaderingen. In dat geval hoeft de gemeente ook geen inkomensverlies te compenseren. (Persoonlijke communicatie, 27-9-16).

5.2.7 Schematische weergave

De belangrijkste rechtspositionele regelingen zijn in onderstaande tabel schematisch weergegeven. Het is zaak om te benadrukken dat de thema's uit tabel 5.3 in bovenstaande subparagrafen verder zijn uitgewerkt.

Tabel 5.3: schematisch overzicht rechtspositie lokale ambtsdragers in Nedersaksen

	Burgemeester	Wethouder	Raadslid
Ambtstermijn	5 jaar (Kan worden herkozen, niet gelimiteerd in aantal jaren.)	Niet van toepassing.	5 jaar (Kan worden herkozen, niet gelimiteerd in aantal jaren.)
Bezoldiging/ Vergoeding	Afhankelijk van het aantal inwoners van de gemeente. Bij 10.000 inwoners: € 7.056,71 per maand Bij 50.000 inwoners: € 8.884,18 per maand Bij 100.000 inwoners: € 9.344,34 per maand Bij 200.000 inwoners: € 9.823,94 per maand	Niet van toepassing.	In beginsel zijn gemeenteraden vrij om zelf de hoogte van de vergoeding te bepalen. Echter, in de praktijk wordt zelden afgeweken van het advies van de Entschädigungskommission. Bij 10.000 inwoners: € 260,- per maand Bij 50.000 inwoners: € 340,- per maand Bij 100.000 inwoners: € 340,- per maand Bij 200.000 inwoners: € 450,- per maand
Nevenfuncties	Geen verplichting om nevenfuncties en de hieruit genoten inkomsten openbaar te maken. In eerste instantie dient de burgemeester zelf te beoordelen of de nevenfunctie, gezien het ambt, problematisch kan zijn.	Niet van toepassing.	Het raadslidmaatschap wordt als een eervolle vrijwilligerstaak beschouwd. Raadsleden zijn niet verplicht om andere functies en de daaruit genoten inkomsten openbaar te maken.

	Daarnaast kan de gemeenteraad een bepaalde nevenfunctie afkeuren.		
Uitkering bij ontslag	Niet van toepassing.	Niet van toepassing.	Niet van toepassing.
Sollicitatieplicht	Niet van toepassing.	Niet van toepassing.	Niet van toepassing.
Pensioen	Indien het ambtstermijn volledig wordt uitgezeten, heeft de burgemeester, ongeacht zijn leeftijd, het recht om met pensioen te gaan.	Niet van toepassing.	Bouwt geen pensioen op.

5.2.8 Overige ontwikkelingen aangaande rechtspositionele regelingen

In het afgelopen decennium zijn er enkele veranderingen aangaande de rechtspositionele regelingen voor lokale ambtsdragers doorgevoerd. Zo is de bezoldiging van burgemeester in 2014 gestegen en is de ambtstermijn van acht jaar verlaagd naar vijf jaar (Persoonlijke communicatie, 27-9-16). Het valt op dat de vergoeding voor raadsleden bij ieder nieuw advies van de Entschädigungskommission iets stijgt. Echter, het gaat om kleine verhogingen. Daarnaast heeft het Nedersaksische parlement in 2005 besloten om de Regierungsbezirke als bestuurslaag tussen de deelstaat en de Kreise af te schaffen. Een deel van de taken van de Regierungsbezirke is uiteindelijk bij de gemeenten terecht gekomen. Achteraf kan worden gesteld dat de stijging van de bezoldiging van burgemeesters in 2014 deels het gevolg was van dit besluit.

Aangezien de burgemeester direct wordt gekozen, is het burgemeesterschap vrij toegankelijk voor burgers met een functie in de private sector (Persoonlijke communicatie, 27-9-16). Immers, zolang er aan de voorwaarden wordt voldaan en het niet tot incompatibiliteiten leidt, kan 'iedereen' worden verkozen. Daarnaast valt het op dat de meeste rechtspositionele thema's op deelstatelijk niveau bepaald worden. De gemeenteraad kan enkele wijzigingen doorvoeren (Persoonlijke communicatie, 27-9-16). Het is bijvoorbeeld denkbaar dat de gemeenteraad eist dat de burgemeester in de gemeente woonachtig is. Daarnaast bepaalt de gemeenteraad de hoogte van de vergoeding voor het raadslidmaatschap, al wordt er in de praktijk zelden afgeweken van het advies van de Entschädigungskommission (Persoonlijke communicatie, 27-9-16).

6. Analyse en resultaten

In dit hoofdstuk worden de verzamelde gegevens, uit voorgaande hoofdstukken, vergeleken. De rechtspositionele regelingen voor lokale ambtsdragers in Nederland, zoals deze uiteen zijn gezet in het juridisch kader, vormen het uitgangspunt voor deze vergelijking. Om het overzicht te behouden is dezelfde volgorde gehanteerd als in het voorgaande hoofdstuk. Hierdoor wordt er allereerst aandacht besteed aan de verschillende staatsinrichtingen en inrichtingen van het lokale bestuur. Dit zijn inleidende paragrafen waarmee de context wordt geschetst. Vervolgens worden in paragrafen 6.3, 6.4 en 6.5 de rechtspositionele regelingen per ambt uitgebreid vergeleken. In paragraaf 6.6 wordt het politiek verloop, zoals dat in Vlaanderen en Nedersaksen is ingericht, uiteengezet. Tevens biedt het hoofdstuk, middels de paragrafen, antwoorden op de deelvragen van het onderzoek. Het hoofdstuk wordt uiteindelijk afgesloten met een schematische weergave waarin de verschillende regelingen per ambt, per land zijn opgenomen.

6.1 Staatsinrichting

Waar Nederland een unitaire staat is met drie officiële bestuurslagen, zijn België en Duitsland federaties bestaande uit deelstaten/gewesten. In Nederland wordt de inrichting van het openbaar bestuur op centraal niveau georganiseerd en zijn er zowel tussen de provincies als tussen de gemeenten geen juridische differentiaties. Dit is tevens te herleiden uit hoe zaken in Nederland staatsrechtelijk zijn vastgelegd. Nagenoeg alle rechtspositionele regelingen voor lokale ambtsdragers zijn opgenomen in de Grondwet, Gemeentewet, Rechtspositiebesluiten of Rechtspositieregelingen. Naast de wetten in formele zin, worden ook de algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen centraal vastgesteld en zijn deze voor iedereen geldend. Alleen voor raadsleden kan er, middels de Gemeentelijke verordeningen rechtspositie raadsleden, nog enige onderscheid ontstaan tussen de gemeenten. Echter, in de praktijk blijkt het slechts om details te gaan, aangezien er voor deze bepalingen altijd een grondslag dient te zijn in Gemeentewet of/ en het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden. Daarnaast biedt de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een modelverordening waar gemeenten gebruik van kunnen maken. Bovendien zijn er tussen de provincies en tussen de gemeenten geen juridische differentiaties.

In België, daarentegen, bestaat de federatie uit gemeenschappen en gewesten. De federale staat, de gemeenschappen en de gewesten staan op gelijke voet maar hebben voor verschillende domeinen bevoegdheden. In Vlaanderen heeft men ervoor gekozen om de gemeenschap en het gewest samen te smelten, waardoor Vlaanderen één parlement en één regering heeft. Vlaanderen is vervolgens weer onderverdeeld in provincies en gemeenten. De Vlaamse lokale ambtsdragers hebben over het

algemeen te maken met dezelfde rechtspositionele regelingen aangezien deze ‘centraal’, dus op gewestelijk niveau, worden vastgesteld. Echter, de regelingen zoals deze voor Vlaamse lokale ambtsdragers zijn opgesteld, zijn niet van kracht voor lokale ambtsdragers in de andere gemeenschappen en gewesten (zoals Wallonië). Hierdoor hebben lokale ambtsdragers in België, in tegenstelling tot Nederland, te maken met verschillende rechtspositionele regelingen. Het is zaak om te vermelden dat het hierbij niet alleen om details gaat.

Ook Duitsland is, in tegenstelling tot Nederland, een federatie bestaande uit zestien deelstaten. De federale overheid bestaat uit de Bondsregering, Bondsdag en Bondsraad waarbij de Bondsraad een vertegenwoordiging is van de deelstaten. De deelstaten beschikken weer over een eigen parlement (Landdag) en regering (Landesregierung) en worden veelal onderverdeeld in Kreise (districten) en Kreisvrije steden. Deze beschikken weer over een Kreisdag en Landraad. Tevens kan het voorkomen dat een deelstaat nog over een Regierungbezirke beschikt. Dit is een bestuurslaag tussen de Kreisdag en Landdag. De deelstaten zijn, over het algemeen, vrij om het lokale bestuur naar eigen wens in te richten. Hierdoor zijn er tussen de deelstaten onderling verschillen ontstaan in gemeentelijke organen. Dit heeft tevens zijn weerslag gehad op de rechtspositionele regelingen voor ambtsdragers. Door de jaren heen zijn er opvallende verschillen ontstaan tussen de rechtspositionele regelingen voor lokale ambtsdragers. Wederom is het zaak om te vermelden dat het niet slechts om details gaat maar dat bijvoorbeeld zaken als ambtstermijn, bezoldiging en transparantiewetgeving per deelstaat kunnen verschillen. Bovendien zijn er tevens verschillen in de bestuurlijke inrichtingen van de deelstaten. Het Nedersaksische parlement heeft bijvoorbeeld, in 2005, besloten om de Regierungsbezirke als bestuurslaag tussen de deelstaat en de Kreise af te schaffen. Bovendien is Nedersaksen de enige deelstaat met Samtgemeinden.

6.2 Lokale politieke ambtsdragers

In Nederland bestaat het gemeentelijk bestuur uit de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester. Dit is tevens het geval voor Vlaanderen. Echter, in Nedersaksen bestaat het gemeentelijk bestuur uit de gemeenteraad, het Verwaltungsausschuss (geen vertaling mogelijk) en de burgemeester. Het is dan ook opvallend dat Nedersaksen geen wethouders heeft. De taken van het college van burgemeester en wethouders in Nederland en Vlaanderen, het uitvoeren van gemeentebestuur en voorbereiden van raadsbesluiten, zijn in Nedersaksen verdeeld over het Verwaltungsausschuss en de Dezernenten (politiek benoemde ambtenaren). Leden van de Verwaltungsausschuss bereiden raadsbesluiten voor en nemen zelf besluiten maar voeren geen gemeentebestuur uit. Dezernenten hebben daarentegen geen politieke macht maar voeren juist het

gemeentebestuur uit als managementlaag onder de burgemeester. Bovendien zijn leden van het Verwaltungsausschuss tevens raadsleden en zijn Dezernenten, door de raad benoemde, topambtenaren met een eigen portefeuille. Daarnaast zijn wethouders van grote en middelgrote gemeenten in Nederland en Vlaanderen doorgaans voltijds bezig met het ambt. Het lidmaatschap van het Verwaltungsausschuss daarentegen wordt als een eervolle vrijwilligerstaak beschouwd. De Dezernenten zijn overigens wel voltijds aangesteld.

Het Nederlands lokale bestuur wordt gekenmerkt door een dualistisch systeem. Hierdoor zijn wethouders geen raadsleden en heeft de burgemeester, als voorzitter van de raad, geen stemrecht binnen de gemeenteraad. In Vlaanderen is dit niet het geval, aangezien burgemeesters en wethouders tevens stemgerechtigd lid van de gemeenteraad zijn (de burgemeester beschikt over een raadgevende stem). Hier is dus sprake van een monistisch systeem. Hierdoor hebben zij een sterke positie en veel macht binnen het gemeentelijk bestuur. Tot 2002 was dit deels ook de situatie voor het gemeentelijk bestuur in Nederland. Sinds de 'Wet dualisering gemeentebestuur' maken wethouders geen deel meer uit van de gemeenteraad. Ook in het Vlaamse gemeentelijk bestuur heeft enige ontvlechting plaatsgevonden. Sinds 2007 is het voor de raad namelijk mogelijk om in plaats van de burgemeester, een andere voorzitter te benoemen. Vanaf 2019 is dit een verplichting.

Op dit aspect wijkt Nedersaksen wederom af van Nederland en Vlaanderen. Zowel de burgemeester als de leden van het Verwaltungsausschuss zijn allereerst volwaardig lid van de gemeenteraad. Daarnaast is de burgemeester voorzitter van het Verwaltungsausschuss maar niet van de gemeenteraad. De raad kiest een voorzitter uit zijn midden, waarbij de burgemeester niet gekozen mag worden maar wel een stem mag uitbrengen. Een overeenkomst aangaande de lokale bestuurlijke inrichting tussen Nederland en Nedersaksen is dat de gemeenteraad aan het hoofd staat van de gemeente. In Vlaanderen daarentegen staat de burgemeester aan het hoofd van de gemeente.

6.3 Rechtspositionele regelingen burgemeester

In paragraaf 6.3.1 zijn de rechtspositionele regelingen voor burgemeesters in Nederland, Vlaanderen en Nedersaksen per thema behandeld. Hierbij is eenzelfde volgorde gehanteerd als in het voorgaande hoofdstuk. In paragraaf 6.3.2 zijn de gegevens schematisch weergegeven.

6.3.1 Thema's

Benoeming & ontslag

In Nederland wordt de burgemeester, voor een periode van zes jaar, door de Kroon benoemd. Dit gebeurt op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken en na aanbeveling van de gemeenteraad. Van hem wordt verwacht dat hij zich niet zal mengen in partijpolitiek en boven de partijen staat. In Vlaanderen kiezen de raadsleden een kandidaat-burgemeester uit hun midden en wordt dit middels een gedagtekende akte kenbaar gemaakt bij de provinciegouverneur. De akte dient door meer dan de helft van de gekozenen die aan de verkiezingen hebben deelgenomen (dus alle raadsleden) te worden ondertekend alsmede door een meerderheid van de eigen fractie. De ambtstermijn van de burgemeester is, zoals in Nederland, zes jaar. In Nedersaksen, daarentegen, wordt de burgemeester, voor een termijn van vijf jaar, rechtstreeks gekozen door de inwoners van de gemeente. Zodra de burgemeester gekozen is, geniet hij de ambtenarenstatus.

Aangaande de ontslagprocedure van burgemeester wijken Nederland, Vlaanderen en Nedersaksen in grote mate van elkaar af. In Nederland kan de gemeenteraad namelijk te allen tijde, met tussenkomst van de commissaris van de Koning, een aanbeveling tot ontslag indienen bij de minister van BZK. Daarnaast kan de minister van BZK op eigen initiatief een voordracht ter ontslag indienen bij de Koning, al komt dit in de praktijk zelden tot nooit voor. In Vlaanderen beschikt de raad niet over een middel om het vertrouwen in de burgemeester op te zeggen. Echter, in extreme gevallen kan er een aanzet worden gegeven tot een tuchtprocedure. Vervolgens voert de provinciegouverneur, op bevel van de Vlaamse Regering, het onderzoek uit en formuleert een aanbeveling. De Vlaamse regering neemt uiteindelijk een besluit en kan ervoor kiezen om de burgemeester te ontslaan of om een andere sanctie op te leggen. In Nedersaksen beschikt de gemeenteraad beschikt over de mogelijkheid om het vertrouwen in de burgemeester op te zeggen. Zodra een meerderheid van 75% van alle raadsleden het vertrouwen in de burgemeester opzegt, kan de burgemeester besluiten om af te treden al is dit geen verplichting. Indien de burgemeester besluit af te treden, wordt dit niet beschouwd als vrijwillig aftreden (dit heeft gevolgen voor het pensioen). Wanneer de burgemeester besluit om niet af te treden, dienen de inwoners van de gemeente, middels een referendum, een oordeel te vellen. In zowel Nederland, als in Vlaanderen en Nedersaksen kan de burgemeester besluiten zelfstandig af te treden.

Het is opvallend dat burgemeesters in Vlaanderen en Nedersaksen over het algemeen de volledige ambtsperiode uitzitten terwijl dit in Nederland niet het geval is. Waar een vroegtijdig ontslag van de burgemeester in Vlaanderen en Nedersaksen uitzonderlijk is (ziektegevallen etc. daargelaten), blijkt dit in Nederland met enige regelmaat voor te komen. In de meeste gevallen kiest de burgemeester er dan voor om zelf af te treden. De procedure waarbij de gemeenteraad het vertrouwen in de burgemeester opzegt en een aanbeveling ter ontslag indient, komt zelden voor. Regelingen aangaande het pensioen en uitkeringen na het ontslag verklaren wellicht het verschil in frequentie van vrijwillig aftredende burgemeesters in Nederland, Vlaanderen en Nedersaksen. Dergelijke regelingen zijn in de bijbehorende thema's uitgewerkt.

Bezoldiging

In zowel Nederland, als in Vlaanderen en Nedersaksen wordt het burgemeesterschap als een voltijdse baan beschouwd. Hierdoor ontvangt de burgemeester in alle gevallen een bezoldiging. Het is zaak om te vermelden dat de burgemeester van kleine gemeenten wellicht niet een voltijdse werkweek aan het ambt besteden maar toch een bezoldiging ontvangen. Er is dan ook geen sprake van een uren criterium of iets dergelijks. In alle drie de gevallen is de bezoldiging van de burgemeester afhankelijk van de gemeentegrootte (zie bijlage 4, bijlage 10 en bijlage 14). Echter, in Vlaanderen is de bezoldiging tevens gekoppeld aan de ongeïndexeerde parlementaire vergoeding van de leden van het Vlaams Parlement.

Zoals uit tabel 6.1 al enigszins blijkt, worden de verschillen, naarmate de gemeentegrootten toenemen, steeds kleiner. Dit verloop is zichtbaarder wanneer de kleinere gemeenten in bijlage 4, bijlage 10 en bijlage 14 met elkaar worden vergeleken. Bovendien valt op dat verdelingen in gemeentegrootten niet overeenkomen. In Nederland bestaat de eerste categorie uit gemeenten tot en met 8.000 inwoners, in Vlaanderen bestaat de eerste categorie uit gemeenten tot en met 300 inwoners en in Nedersaksen bestaat de eerste categorie uit gemeenten tot en met 10.000 inwoners. Daarnaast bestaat de verdeling in Nederland en Nedersaksen uit negen en tien categorieën, maar heeft Vlaanderen tweeëntwintig categorieën. Het is dan ook vanzelfsprekend dat de schaalverdelingen niet overeenkomen. Ook hiervoor geldt dat de verschillen kleiner worden naarmate de gemeentegrootten toenemen. Het is enigszins logisch dat de verdeling in gemeentegrootten niet overeenkomen, aangezien Nederland en Nedersaksen (Mitgliedsgemeinden daargelaten) over het algemeen geen (kleine) gemeenten hebben met inwonersaantallen zoals deze in de eerste paar categorieën van Vlaanderen zijn opgenomen. Overigens geldt tevens voor Vlaanderen dat slechts enkele gemeenten binnen deze eerste paar categorieën vallen. Zo heeft alleen gemeente Herstappe minder dan 300 inwoners.

Nevenfuncties

Zoals reeds is geformuleerd, wordt het burgemeesterschap in Nederland, Vlaanderen en Nedersaksen als een voltijdse baan beschouwd. Toch is het gebruikelijk dat een burgemeester, zoals zoveel mensen, nevenfuncties bekleedt naast zijn voltijdse baan. Dit kan uiteenlopen van een bestuursfunctie bij de lokale sportvereniging tot het zetelen in een raad van commissarissen bij een groot bedrijf. Allereerst zijn er verschillen in incompatibiliteiten tussen de drie 'landen'.

In Nederland en Vlaanderen is het bijvoorbeeld toegestaan om als burgemeester tevens parlamentslid te zijn. In Nedersaksen is dit niet mogelijk aangezien de burgemeester de ambtenarenstatus geniet. Bovendien is het in Vlaanderen gebruikelijk dat de burgemeester geen ontslag neemt bij zijn oude werkgever. De enige eis hierbij is dat het niet leidt tot belangenvermenging.

Naast de verschillen in incompatibiliteiten, zijn er ook verschillen in transparantie. In Nederland is de burgemeester verplicht om al zijn nevenfuncties en neveninkomsten openbaar te maken. In Vlaanderen dient de burgemeester een 'mandatenlijst' openbaar te maken. Hierop dienen zij aan te geven welke andere functies of mandaten zij bekleden en of deze bezoldigd zijn of niet. Verdere financiële specificaties staan niet op de mandatenlijst vermeld. In Nedersaksen is de burgemeester daarentegen niet verplicht om nevenfuncties (Nebentätigkeit), en de mogelijke bijbehorende vergoedingen, publiek te maken. Het is relevant om te vermelden dat de Nedersaksische regering de ambitie heeft om dit te wijzigen.

Naast de mogelijke incompatibiliteiten en transparantie, is belangenverstrengeling een belangrijk aspect als het om de beoordeling van de geoorloofdheid van nevenfuncties gaat. Aangezien het onmogelijk is om alle situaties waarin mogelijkerwijs belangenverstrengeling ontstaat, in wet- en regelgeving op te nemen, dient de burgemeester in zowel Nederland, als Vlaanderen en Nedersaksen, dit in eerste instantie zelf te beoordelen. In Nederland en Nedersaksen dient de burgemeester het voornemen tot aanvaarding van de nevenfunctie te melden bij de raad, in Vlaanderen is dat niet het geval. In de Vlaamse wet- en regelgeving is wel opgenomen dat de burgemeester niet als zaakvoerder mag functioneren bij een bedrijf dat op het punt staat een contract te sluiten met de gemeente. Dit hangt wellicht samen met het gegeven dat het in Vlaanderen niet uitzonderlijk is dat een burgemeester, nadat hij gekozen wordt, geen ontslag neemt bij zijn werkgever. In Nedersaksen is de gemeenteraad bevoegd om de burgemeester te verbieden een bepaalde nevenfunctie aan te gaan. In Nederland zou de raad, nadat de burgemeester het voornemen tot aanvaarding van een nevenfunctie bij de raad heeft gemeld, kunnen besluiten dat de nevenfunctie wellicht niet goed te combineren is

met het burgemeesterschap. Indien de burgemeester dan alsnog besluit de nevenfunctie toch aan te gaan, is het aannemelijk dat dit tot een verstoorde relatie kan leiden.

Uitkering & sollicitatieplicht

Met betrekking tot de uitkering bij ontslag (wachtgeld) wijkt Nederland sterk af van Vlaanderen en Nedersaksen. Het gaat in dit geval om uitkeringen die specifiek gekoppeld zijn aan het burgemeesterschap. In Nederland heeft een burgemeester namelijk recht op een uitkering wanneer hij wordt ontslagen of ontslag neemt. De uitkering wordt toegekend voor een duur gelijk aan de ambtstermijn met een minimum van twee jaren en een maximum van drie jaren en twee maanden. De hoogte van de uitkering bedraagt het eerste jaar 80% en daarna 70% van het laatstgenoten salaris inclusief de vakantie-uitkering en de eindejaarsuitkering. Burgemeesters hebben, gedurende de periode dat zij een uitkering ontvangen, een sollicitatieplicht. De sollicitatieplicht is vanaf drie maanden na het aftreden van kracht.

Burgemeesters in Vlaanderen en Nedersaksen beschikken niet over een dergelijke uitkering bij ontslag. Opvallend is dat in beide gevallen dit op deelstatelijk of federaal niveau, bijvoorbeeld voor parlementsleden, wel geregeld is. Echter, vanaf 2019 gaan burgemeesters in Vlaanderen tevens een 'uittredingsvergoeding' ontvangen. Dit houdt in dat de bezoldiging (wedde) van burgemeesters wordt doorbetaald, afhankelijk van het aantal jaren dat zij het mandaat hebben uitgeoefend. Voor ieder jaar dat zij het mandaat hebben uitgeoefend kunnen zij één maand, met een maximum van twaalf maanden, een uittredingsvergoeding ontvangen.

De uitkeringsregeling, zoals deze in Nederland van kracht is, verklaart wellicht het verschil in frequentie van vrijwillig aftredende burgemeesters in Nederland, Vlaanderen en Nedersaksen. Immers, in Nederland kan de burgemeester om welke reden dan ook besluiten om af te treden zonder dat dit gevolgen heeft voor de uitkeringsregeling. Dit heeft wellicht een aantrekkende werking. Hierdoor is er in mindere mate een barrière om bijvoorbeeld verantwoordelijkheid te dragen voor een, achteraf, onjuist besluit of iets dergelijks. Tevens kan de burgemeester, bij een verstoorde relatie, besluiten om 'de eer aan zichzelf te houden' en af te treden. Hiermee wordt een pijnlijke ontslagprocedure voorkomen. Dergelijke situaties kunnen zich in Nedersaksen wel voordoen. Voor een burgemeester is het, financieel gezien, onverstandig om uit eigen beweging af te treden aangezien dit gevolgen heeft voor het pensioen en er geen uitkeringsregelingen zijn getroffen. Indien driekwart van de gemeenteraad het vertrouwen in de burgemeester opzegt, kan hij besluiten om af te treden zonder dat dit gevolgen heeft voor zijn pensioen. Indien de burgemeester ervoor kiest om niet af te treden,

worden de inwoners van de gemeente, middels een referendum, gevraagd een besluit te nemen. Echter, het is denkbaar dat een meerderheid van bijvoorbeeld 70% van de raadsleden, vanwege een verstoorde relatie, het vertrouwen in de burgemeester opzegt. De benodigde meerderheid van 75% is niet behaald. Vanuit financieel oogpunt is het, gezien het pensioen, dan onverstandig om af te treden. Het is zaak om te vermelden dat dergelijke situaties in de praktijk zelden voorkomen maar niet ondenkbaar zijn.

Zoals reeds is geformuleerd, hebben burgemeesters in Vlaanderen vanaf 2019 recht op een 'uittredingsvergoeding'. Echter, gezien de inhoud van deze regeling, voor ieder jaar dat zij het mandaat hebben uitgeoefend, ontvangen zij één maand, met een maximum van twaalf maanden, een uittredingsvergoeding, kan worden geconcludeerd dat de 'wachtgeldregeling' in Nederland aanzienlijk gunstiger is. Tot 2019 hebben burgemeesters in Vlaanderen geen recht op een dergelijke uitkering. Het is voor Vlaamse burgemeesters, vanuit financieel oogpunt, tevens onverstandig om zelfstandig af te treden als zij geen andere baan hebben om op terug te vallen.

Pensioen

Zowel in Nederland, als in Vlaanderen en Nedersaksen, bouwt de burgemeester gedurende zijn ambtsperiode pensioen op. De pensioengerechtigde leeftijd is in Nederland 67 jaar en in Vlaanderen 62 jaar. Echter, in Vlaanderen dient de burgemeester dan wel een veertigjarige loopbaan te hebben genoten en minimaal één jaar het ambt te hebben uitgeoefend. Het maakt, in dat geval, niet uit welke functies hij gedurende zijn loopbaan heeft bekleed. Zowel in Nederland als in Vlaanderen is de hoogte van het pensioen afhankelijk van het aantal jaren (of maanden) dat het ambt is uitgeoefend.

De pensioensregeling voor burgemeesters in Nedersaksen wijkt daarentegen in hoge mate af van de regelingen in Nederland en Vlaanderen. Allereerst is er niet zozeer sprake van een pensioengerechtigde leeftijd maar is het pensioen gekoppeld aan het ambtstermijn. Indien de volledige ambtstermijn wordt uitgediend, heeft de burgemeester, ongeacht zijn leeftijd, het recht om met pensioen te gaan. Het pensioen bestaat uit een percentage van de bezoldiging, met een minimum van 35% en een maximum van 71,75%. De hoogte van het percentage is afhankelijk van het aantal jaren dat de persoon als ambtenaar heeft gefunctioneerd. Als de burgemeester voorafgaand aan het burgemeesterschap als ambtenaar werkzaam is geweest, dan worden deze jaren meegenomen in de berekening. Voor de maximale percentage van 71,75% zijn veertig dienstjaren als ambtenaar nodig. Indien de burgemeester besluit om vroegtijdig (zelfstandig) af te treden, heeft hij geen recht op het pensioen. Dit wordt enigszins gecompenseerd middels een bijdrage, voor het aantal actieve jaren, aan

de pensioeninstantie van de desbetreffende oud-burgemeester. Indien de burgemeester aftreedt nadat 75% van de raadsleden het vertrouwen in hem heeft opgezegd of de burgers middels een referendum om zijn aftreden hebben gevraagd, heeft de burgemeester recht op een vorläufige Ruhestand' (voorlopig pensioen). De vorläufige Ruhestand kan gebruikt worden om alsnog aan de benodigde vijf ambtsjaren te komen om vervolgens met pensioen te gaan.

Een gevolg van de pensioensregeling in Nedersaksen is dat een burgemeester zelden tot nooit vrijwillig af zal treden. Zelfs wanneer bijvoorbeeld 70% van de raadsleden het vertrouwen in de burgemeester heeft opgezegd, is het vanuit financieel oogpunt onverstandig om op eigen initiatief af te treden. De bepaling omtrent het ontvangen van het pensioen kan de burgemeester in Nedersaksen bewegen om, ondanks een sterk verstoorde verhouding met de raad, niet af te treden.

6.3.2 Schematische weergave

De rechtspositionele regelingen zijn in onderstaande tabel schematisch weergegeven. Het is zaak om te benadrukken dat de thema's uit tabel 6.1 in bovenstaande subparagrafen verder zijn uitgewerkt.

Tabel 6.1: schematische weergave rechtspositionele regelingen voor burgemeesters

Burgemeester			
	Nederland	Vlaanderen	Nedersaksen
Ambtstermijn	6 jaar (Kan worden herbenoemd voor een periode van 6 jaar.)	6 jaar (Kan worden herkozen, niet gelimiteerd in aantal jaren.)	5 jaar (Kan worden herkozen, niet gelimiteerd in aantal jaren.)
Bezoldiging/ Vergoeding	Afhankelijk van het aantal inwoners van de gemeente (zie bijlage 4). Bij 10.000 inwoners: € 6.646,94 per maand Bij 50.000 inwoners: € 8.540,95 per maand Bij 100.000 inwoners: € 9.260,51 per maand Bij 200.000 inwoners: € 10.520,48 per maand	Afhankelijk van het aantal inwoners en percentage van de parlementaire vergoeding (zie bijlage 10). Bij 10.000 inwoners: € 4.809,19 per maand Bij 50.000 inwoners: € 7.252,74 per maand Bij 100.000 inwoners: € 10.253,28 per maand Bij 200.000 inwoners: € 11.053,49 per maand	Afhankelijk van het aantal inwoners van de gemeente (zie bijlage 14). Bij 10.000 inwoners: € 7.056,71 per maand Bij 50.000 inwoners: € 8.884,18 per maand Bij 100.000 inwoners: € 9.344,34 per maand Bij 200.000 inwoners: € 9.823,94 per maand
Nevenfuncties	De verplichting om nevenfuncties; openbaar te maken, de inkomsten van een nevenfunctie openbaar te maken, te melden aan de raad voorafgaand de aanvaarding van een nevenfunctie en vervult	De verplichting om nevenfuncties openbaar te maken en of deze bezoldigd of niet bezoldigd zijn. De exacte inkomsten van een nevenfunctie worden niet openbaar gemaakt. Gebruikelijk om naast het burgemeesterschap	Geen verplichting om nevenfuncties en de hieruit genoten inkomsten openbaar te maken. In eerste instantie dient de burgemeester zelf te beoordelen of de nevenfunctie, gezien het ambt, problematisch kan

	geen nevenfuncties waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van zijn burgemeestersambt.	andere functies/mandaten te bekleden.	zijn. Daarnaast kan de gemeenteraad een bepaalde nevenfunctie afkeuren.
Uitkering bij ontslag	Toegekend voor een duur gelijk aan de ambtstermijn met een minimum van twee jaren en maximum van drie jaren en twee maanden. Het eerste jaar 80% en daarna 70% van het laatstgenoten salaris.	Niet van toepassing. (Vanaf 2019 recht op uittredingsvergoeding. Wedde wordt één maand voor ieder ambtsjaar doorbetaald met een maximum van twaalf maanden.)	Niet van toepassing.
Sollicitatieplicht	Ja, gaat na drie maanden na het aftreden in.	Niet van toepassing.	Niet van toepassing.
Pensioen	Pensioengerechtigde leeftijd is 67 jaar. Bouwt maandelijks pensioen op via ABP op basis van de APPA.	Pensioengerechtigde leeftijd is 62 jaar i.c.m. veertigjarige loopbaan. Bouwt pensioen op na minimaal één jaar het ambt te hebben bekleed.	Indien het ambtstermijn (5 jaar) volledig wordt uitgezeten, heeft de burgemeester, ongeacht zijn leeftijd, het recht om met pensioen te gaan.

6.4 Rechtspositionele regelingen wethouders

In paragraaf 6.4.1 zijn de rechtspositionele regelingen voor wethouders in Nederland en Vlaanderen per thema behandeld. Hierbij is eenzelfde volgorde gehanteerd als in het voorgaande hoofdstuk. In paragraaf 6.4.2 zijn de gegevens schematisch weergegeven.

Zoals reeds geformuleerd heeft Nedersaksen geen wethouders. De taken van het college van burgemeester en wethouders in Nederland en Vlaanderen, het uitvoeren van gemeentebestuur en voorbereiden van raadsbesluiten, zijn in Nedersaksen verdeeld over het Verwaltungsausschuss en de Dezernenten. De gegevens aangaande het Verwaltungsausschuss zijn uitgewerkt in paragraaf 5.2.4.

6.4.1 Thema's

Benoeming & ontslag

In Nederland benoemt de gemeenteraad, na collegeonderhandelingen, de wethouders voor een periode van vier jaar (gelijk aan de zittingstermijn van de gemeenteraad). Ook in Vlaanderen kiezen de gekozen raadsleden de kandidaat-wethouders (schepenen) uit hun midden. Indien minimaal de helft van de raadsleden alsmede de helft van de eigen fractie de kandidaten steunt, worden zij ter benoeming voorgedragen aan de Vlaamse regering. In Nederland bedraagt het aantal wethouders maximaal twintig procent van het aantal raadsleden, met een minimum van twee wethouders. In Vlaanderen daarentegen is het aantal wethouders geregeld via een staffel (zie bijlage 9). Hierbij is het inwonersaantal van de gemeente leidend. Bij gemeenten met minder dan 1.000 inwoners (de groep met de kleinste gemeenten) worden er maximaal twee wethouders benoemd. Bij gemeenten met 200.000 inwoners of meer worden er maximaal tien wethouders benoemd.

Aangaande het ontslag van de wethouder verschillen de regelingen in Nederland en Vlaanderen van elkaar. In Nederland kan de gemeenteraad te allen tijde besluiten om de wethouder te ontslaan. In Vlaanderen daarentegen beschikt de raad niet over deze mogelijkheid. Het college van burgemeester en schepenen (wethouders) heeft wel de mogelijkheid om een wethouder zijn portefeuille te ontnemen. Zowel in Nederland als in Vlaanderen kan een wethouder uiteraard altijd zelf besloten om af te treden. Bovendien kan het ambt om andere redenen, bijvoorbeeld bij verhuizing naar een andere gemeente, eindigen.

Bezoldiging

Zowel in Nederland als in Vlaanderen ontvangen wethouders een bezoldiging. In de Nederlandse wet- en regelgeving is hiervoor een tabel opgenomen waarbij de hoogte van de bezoldiging afhankelijk is

van de gemeentegrootte. In Vlaanderen is de bezoldiging van de wethouder een afgeleide van de bezoldiging van de burgemeester. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen steden met minder dan 50.001 inwoners en steden met meer dan 50.000 inwoners. In steden met minder dan 50.001 inwoners ontvangen wethouders 60% van de bezoldiging van de burgemeester en in steden met meer dan 50.000 inwoners ontvangen wethouders 75% van de bezoldiging van de burgemeester. Doordat de bezoldiging een afgeleide is van de bezoldiging van de burgemeester, heeft ook in Vlaanderen de gemeentegrootte invloed op de hoogte van de bezoldiging.

Zoals uit tabel 6.2 blijkt, ontvangen Nederlandse wethouders over het algemeen meer dan hun Vlaamse collega's. Het verschil is groter, zoals dat ook bij burgemeesters het geval was, bij de kleinere gemeenten. Naargelang de gemeentegrootte stijgt, daalt het verschil in bezoldiging.

Nevenfuncties

In Nederland stelt de raad bij de benoeming van de wethouder een tijdsbestedingnorm vast. In hoeverre het wethouderschap als voltijdse baan wordt beschouwd, is in veel gevallen afhankelijk van de gemeentegrootte en de portefeuille. Dit komt deels overeen met de situatie in Vlaanderen al stellen Vlaamse gemeenteraden geen tijdsbestedingnorm vast. Zowel in Nederland als in Vlaanderen zijn wethouders vrij om nevenfuncties te bekleden, zolang deze niet als ongewenst worden beschouwd gezien het wethouderschap. In eerste instantie dienen wethouders dit zelf te beoordelen. Daarnaast dienen wethouders in Nederland het voornemen tot aanvaarding van een nevenfunctie kenbaar te maken aan de gemeenteraad. Dit is in Vlaanderen niet het geval.

Zowel in Nederland als in Vlaanderen dienen wethouders hun nevenfuncties openbaar te maken. Echter, in Vlaanderen dient de wethouder te vermelden of de nevenfunctie bezoldigd is of niet terwijl in Nederland dient de wethouder ook de exacte inkomsten uit nevenfuncties openbaar te maken.

Uitkering & sollicitatieplicht

Zoals tevens voor burgemeesters het geval is, hebben wethouders in Nederland recht op een uitkering (wachtgeld) wanneer zij ontslagen worden of uit eigen beweging ontslag nemen. De uitkeringsduur is afhankelijk van de duur van het wethouderschap maar heeft een minimum van twee jaar en een maximum van drie jaren en twee maanden. De hoogte van de uitkering bedraagt het eerste jaar 80% en daarna 70% van het laatstgenoten salaris. Bovendien is er sprake van een sollicitatieplicht met als doel een ambtsdrager weer in het arbeidsproces te laten integreren en de uitkeringslasten van de gemeenten terug te dringen. In Vlaanderen hebben wethouders op dit moment geen recht op een

dergelijke uitkering. Hierbij is het tevens relevant om te vermelden dat een wethouder over het algemeen zijn gehele ambtsperiode uitzit. Bovendien is het gebruikelijk dat een wethouder naast het wethouderschap nog andere functies bekleedt.

Vanaf 2019 zal de situatie, zoals tevens voor burgemeesters het geval is, wijzigen aangezien er dan een uittredingsvergoeding van kracht zal zijn. De regeling houdt in dat een wethouder na het ontslag, voor ieder genoten ambtsjaar, maandelijks zijn bezoldiging ontvangt met een maximum van twaalf maanden. Op dit moment is nog niet bekend of de uittredingsvergoeding gepaard gaat met een sollicitatieplicht al is dit onaannemelijk. Het is wel gekoppeld aan de voorwaarde dat er geen ander beroepsinkomen wordt ontvangen al is dit nog niet nader gespecificeerd.

Wanneer beide uitkeringsregelingen met elkaar worden vergeleken, valt op dat de uitkeringsregeling in Nederland aanzienlijk gunstiger is. Een Nederlandse wethouder van een gemeente met bijvoorbeeld 50.000 inwoners ontvangt na het ontslag het eerste jaar ongeveer €66.000,- (80% van het laatstgenoten salaris) en het tweede jaar ongeveer €58.000,- (70% van het laatstgenoten salaris). In totaal ontvangt de wethouder dan minimaal €124.000,- (over 24 maanden) ongeacht de ambtsperiode. Een Vlaamse wethouder van een gemeente met 50.000 inwoners zal vanaf 2019, nadat hij het ambt twaalf jaar heeft bekleed, ongeveer €52.000,- ontvangen. In een situatie waarin beide wethouders het ambt één jaar hebben bekleed, ontvangt de Nederlandse wethouder nog altijd ongeveer €124.000,- maar de Vlaamse wethouder ongeveer €4.300,-.

Gezien het verschil in ontslagregelingen, is het aanvaarden van het wethouderschap in Nederland kennelijk risicovoller dan in Vlaanderen. Immers, in Nederland blijkt de wethouder te allen tijde ontslagen te kunnen worden. Wellicht is de Nederlandse uitkeringsregeling daardoor ook gunstiger ingericht dan de Vlaamse variant. Bovendien is het voor Vlaamse wethouders, vanuit financieel oogpunt, onverstandig om ontslag te nemen, ondanks bijvoorbeeld een verstoorde relatie met het college of de raad. De financiële gevolgen zijn voor Nederlandse wethouders, gezien de uitkeringsregeling, minder groot. De relatief gunstige werkloosheidsvoorziening in Nederland zou ook een aanzuigende werking kunnen hebben.

Pensioen

Zowel in Nederland als in Vlaanderen bouwen wethouders gedurende de ambtsperiode pensioen op. De pensioengerechtigde leeftijd is in Nederland 67 jaar en in Vlaanderen 62 jaar. Daarbij dient de Vlaamse wethouder een veertigjarige loopbaan te hebben voltooid, ongeacht de functie of sector en

dient hij het wethouderschap tenminste één jaar te hebben bekleed. Dergelijke eisen zijn voor de Nederlandse wethouder niet van toepassing.

6.4.2 Schematische weergave

Tabel 6.2: schematische weergave rechtspositionele regelingen voor wethouders

	Wethouder		
	Nederland	Vlaanderen	Nedersaksen
Ambtstermijn	4 jaar (Niet gelimiteerd in aantal jaren.)	6 jaar (Kan worden herkozen, niet gelimiteerd in aantal jaren.)	Niet van toepassing.
Bezoldiging/ Vergoeding	Afhankelijke van het aantal inwoners (zie bijlage 5). Bij 10.000 inwoners: € 5.219,05 per maand Bij 50.000 inwoners: € 6.864,06 per maand Bij 100.000 inwoners: € 7.479,61 per maand Bij 200.000 inwoners: € 8.653,50 per maand	Afhankelijke van het aantal inwoners en een afgeleide van de burgemeesterswedde*. Bij 10.000 inwoners: € 2.635,51 per maand Bij 50.000 inwoners: € 4.351,64 per maand Bij 100.000 inwoners: € 7.689,96 per maand Bij 200.000 inwoners: € 8.290,12 per maand	Niet van toepassing.
Nevenfuncties	De verplichting om nevenfuncties; openbaar te maken, de inkomsten van een nevenfunctie openbaar te maken, te melden aan de raad voorafgaand de aanvaarding van een nevenfunctie en vervult geen nevenfuncties waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog	De verplichting om nevenfuncties openbaar te maken en of deze bezoldigd of niet bezoldigd zijn. De exacte inkomsten van een nevenfunctie worden niet openbaar gemaakt. Gebruikelijk om naast het schepenmandaat andere functies/mandaten te bekleden.	Niet van toepassing.

	op een goede vervulling van zijn wethouderschap.		
Uitkering bij ontslag	Toegekend voor een duur gelijk aan de ambtstermijn met een minimum van twee jaren en maximum van drie jaren en twee maanden. Het eerste jaar 80% en daarna 70% van het laatstgenoten salaris.	Niet van toepassing. (Vanaf 2019 recht op uittredingsvergoeding. Wedde wordt één maand voor ieder ambtsjaar doorbetaald met een maximum van twaalf maanden.)	Niet van toepassing.
Sollicitatieplicht	Ja, gaat na drie maanden na het aftreden in.	Niet van toepassing.	Niet van toepassing.
Pensioen	Pensioengerechtigde leeftijd is 67 jaar. Bouwt maandelijks pensioen op via ABP op basis van de APPA.	Pensioengerechtigde leeftijd is 62 jaar i.c.m. veertigjarige loopbaan. Bouwt pensioen op na minimaal één jaar het ambt te hebben bekleed	Niet van toepassing.

Ten aanzien van Nedersaksen geldt dat er daar geen wethouders zijn. De door de burgers gekozen burgemeester neemt samen met de raadsleden in het Verwaltungsausschuss en de Dezernenten (politieke topambtenaren) de beleidsvoorbereiding en uitvoering voor zijn rekening. Kennelijk is het mogelijk om een gemeente goed te besturen zonder wethouders. Het politieke mandaat is in Nedersaksen verdeeld over de raadsleden en de politiek gekozen burgemeesters.

6.5 Rechtspositionele regelingen gemeenteraadsleden

In paragraaf 6.5.1 zijn de rechtspositionele regelingen voor raadsleden in Nederland, Vlaanderen en Nedersaksen per thema behandeld. Hierbij is eenzelfde volgorde gehanteerd als in het voorgaande hoofdstuk. In paragraaf 6.4.2 zijn de gegevens schematisch weergegeven.

6.5.1 Thema's

Verkiezingen & ontslag

Zowel in Nederland als in Vlaanderen en Nedersaksen worden raadsleden direct gekozen door de kiesgerechtigden van de gemeenten. Opvallend is dat er alleen in Vlaanderen een opkomstplicht geldt. De gemeenteraad is in alle gevallen de vertegenwoordiging van het volk op lokaal niveau. In Nederland bestaat de ambtstermijn uit vier jaar, in Vlaanderen uit zes jaar en in Nedersaksen uit vijf jaar. Overigens kan in geen van de drie landen een raadslid ontslagen worden.

Vergoeding

In zowel Nederland als in Vlaanderen en Nedersaksen ontvangen raadsleden een vergoeding in plaats van een bezoldiging. Voor Nederlandse raadsleden geldt dat de maandelijkse vergoeding is opgenomen in wet- en regelgeving en daarvan kan niet worden afgeweken. De raad kan eventueel wel besluiten dat (maximaal) twintig procent van de vergoeding wordt uitgekeerd op basis van aanwezigheid. Ook in Nedersaksen ontvangen raadsleden een maandelijkse vergoeding. De raad is vrij om zelf de omvang van de vergoeding te bepalen. Echter, de Entschädigungskommission, samengesteld door de minister van het ministerie van Binnenlandse Zaken & Sport van Nedersaksen (Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport), brengt om de vijf jaar, voorafgaand aan de lokale verkiezingen, een advies uit over de hoogte van de vergoeding voor raadsleden. In de praktijk volgen gemeenteraden in bijna alle gevallen dit advies op. In Vlaanderen daarentegen ontvangen raadsleden enkel presentiegeld voor de aanwezigheid bij vergaderingen. De hoogte van het presentiegeld wordt door de gemeenteraad vastgesteld en dient minimaal €46,87 en maximaal €205,04 te bedragen.

In Nederland is de hoogte van de maandelijkse raadsvergoeding gestaffeld op basis van het aantal inwoners. In de kleinste gemeenten (tot en met 8.000 inwoners) ontvangen raadsleden €239,11 per maand en in de grootste gemeenten (meer dan 375.000 inwoners) ontvangen raadsleden €2.242,41 per maand. In Nedersaksen ontvangen raadsleden, uitgaande van het advies van de Entschädigungskommission, in de kleinste gemeenten (tot en met 30.000 inwoners) €260,- per maand en ontvangen raadsleden in de grootste gemeenten (meer dan 450.000 inwoners) €510,- per maand.

In Vlaanderen ontvangen raadsleden, afhankelijk van het raadsbesluit, minimaal €46,87 en maximaal €205,04 per vergadering. Hieruit blijkt dat vergoeding voor het raadslidmaatschap in Nederland aanzienlijk hoger is dan de raadsvergoedingen in Vlaanderen en Nedersaksen.

In Nedersaksen heerst de opvatting dat het raadslidmaatschap een eervolle vrijwilligerstaak is. Hierdoor is een hoge vergoeding ongepast en niet aan de orde. De gedachte is dat de raad uit doorsnee burgers dient te bestaan die zich vrijwillig als volksvertegenwoordigers inzetten. Wanneer een hoge vergoeding wordt geboden, kan men om de verkeerde redenen interesse hebben in het raadslidmaatschap. Hierdoor is de Entschädigungskommission van mening dat zelfs raadsleden van gemeenten met meer dan 450.000 inwoners niet meer dan €510,- per maand dienen te ontvangen. Zelfs raadsleden die in het Verwaltungsausschuss zetelen, ontvangen daar geen hogere vergoeding voor. In Nederland ontvangt een raadslid van een gemeente met meer dan 450.000 inwoners meer dan het viervoudige, namelijk €2.242,41, per maand. De taken en bevoegdheden, ongeacht de verschillende bestuurlijke inrichtingen, van Nederlandse, Vlaamse en Nedersaksische gemeenteraden komen overeen. Immers, de raad is de volksvertegenwoordiging op lokaal niveau en heeft een controlerende en kaderstellende functie.

Nevenfuncties

In Nederland zijn raadsleden verplicht om alle functies en de daaruit genoten inkomsten openbaar te maken. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen publieke en private functies. Dit is ter bevordering van de transparantie en om de schijn van belangenverstrengeling voor te zijn. Bovendien hebben raadsleden te maken met enkele incompatibiliteiten (vergelijkbaar met die van burgemeesters en wethouders). In Vlaanderen daarentegen hoeven raadsleden hun nevenfuncties niet openbaar te maken, dit in tegenstelling tot Vlaamse burgemeesters en wethouders die wel te maken hebben met een dergelijke verplichting. Ook Nedersaksische raadsleden zijn niet verplicht om de nevenfuncties openbaar te maken. Hierdoor kan er worden vastgesteld dat de transparantiewetgeving aangaande nevenfuncties in Nederland aanzienlijk strenger is. Het is begrijpelijk dat de verplichting om alle functies en de daaruit genoten inkomsten openbaar te maken een barrière kan vormen om als raadslid actief te worden. Immers, het is een forse inbreuk op de privacy.

Uitkering, sollicitatieplicht & pensioen

Zowel in Nederland als in Vlaanderen en Nedersaksen hebben raadsleden geen recht op een uitkering bij ontslag en bouwen zij geen pensioen op. De opvatting is dat raadsleden vrijwilligers zijn en geen salaris ontvangen. Hierdoor vervalt tevens het recht op een pensioen of uitkering.

6.5.2 Schematische weergave

Tabel 6.3: schematische weergave rechtspositionele regelingen voor raadsleden

	Raadslid		
	Nederland	Vlaanderen	Nedersaksen
Ambtstermijn	4 jaar (Kan worden herkozen, niet gelimiteerd in aantal jaren.)	6 jaar (Kan worden herkozen, niet gelimiteerd in aantal jaren.)	5 jaar (Kan worden herkozen, niet gelimiteerd in aantal jaren.)
Bezoldiging/ Vergoeding	Raadsleden ontvangen geen bezoldiging maar een vergoeding (zie bijlage 6). Bij 10.000 inwoners: € 377,82 per maand Bij 50.000 inwoners: € 1.190,11 per maand Bij 100.000 inwoners: € 1.392,60 per maand Bij 200.000 inwoners: € 1.841,88 per maand	Raadsleden ontvangen geen wedde maar presentiegeld van minimaal €46,87 en maximaal €205,04 per vergadering. De hoogte van het presentiegeld beslist de raad zelf.	In beginsel zijn gemeenteraden vrij om zelf de hoogte van de vergoeding te bepalen. Echter, in de praktijk wordt zelden afgeweken van het advies van de Entschädigungs-kommission. Bij 10.000 inwoners: € 260,- per maand Bij 50.000 inwoners: € 340,- per maand Bij 100.000 inwoners: € 340,- per maand Bij 200.000 inwoners: € 450,- per maand
Nevenfuncties	Het raadslidmaatschap is geen voltijdse baan waardoor de meeste raadsleden naast het raadslidmaatschap ook andere functies bekleden. De	Het raadslidmaatschap is geen voltijdse baan waardoor de meeste raadsleden naast het raadslidmaatschap ook andere functies bekleden. Vanuit het	Het raadslidmaatschap wordt als een eervolle vrijwilligerstaak beschouwd. Raadsleden zijn niet verplicht om andere functies en de daaruit genoten

	verplichting om deze (neven)functies openbaar te maken.	raadslidmaatschap is er geen verplichting tot het openbaar maken van nevenfuncties.	inkomsten openbaar te maken.
Uitkering bij ontslag	Niet van toepassing.	Niet van toepassing.	Niet van toepassing.
Sollicitatieplicht	Niet van toepassing.	Niet van toepassing.	Niet van toepassing.
Pensioen	Bouwt geen pensioen op.	Bouwt geen pensioen op.	Bouwt geen pensioen op.

6.6 Politiek verlof

Naast de eerdergenoemde thema's is het politiek verlof een relevant aspect van de rechtspositie van lokale politieke ambtsdragers in Nederland. Het draagt namelijk bij aan het gemak om een ambt te bekleden. Het politiek verlof houdt in dat een werknemer recht heeft op verlof zonder (of met) behoud van loon om als lid een vergadering van vertegenwoordigende organen van publiekrechtelijke lichamen, die bij rechtstreekse verkiezing worden samengesteld (zoals een gemeenteraad), bij te wonen. In Nederland is het politiek verlof voor werknemers uit de private sector anders geregeld dan voor overheidswerknemers. Voor werknemers uit de private sector geldt dat zij recht hebben op (onbetaald) verlof om bijvoorbeeld een raadsvergadering bij te wonen. Eenzelfde recht is tevens van kracht voor overheidspersoneel. Echter, het grote verschil is dat overheidspersoneel vaak ook nog een terugkeergarantie heeft. In eerste instantie is het politiek verlof, op lokaal niveau, bedoeld voor raadsleden en wethouders in deeltijd. Immers, zij nemen in de meeste gevallen geen ontslag bij hun werkgever. Burgemeesters doen dit meestal wel. Ondanks dat het burgemeesterschap over het algemeen een voltijdse functie betreft voor een periode van zes jaar, is het niet uitgesloten om als burgemeester gebruik te maken van het politiek verlof. In de praktijk komt dit daarentegen zelden tot nooit voor.

Ook in Vlaanderen hebben lokale ambtsdragers recht op politiek verlof. Het Vlaamse systeem bestaat uit verschillende regelingen en uitzonderingen waarbij het politiek verlof per ambt anders is ingericht. Daarnaast heeft het inwonersaantal van de gemeente invloed op het politiek verlof en zijn er verschillen tussen de private en publieke sector. In paragraaf 5.1.6 en tabel 5.1 zijn de regelingen nauwkeurig uitgewerkt. Het grootste verschil met de Nederlandse variant is dat het politiek verlof voor burgemeesters expliciet in wet- en regelgeving is opgenomen en dat de gemeentegrootte invloed

heeft op de omvang van het verlof. Een ander opmerkelijk verschil is dat de werkgever van het raadslid met een functie in de private sector, het recht heeft om het betaalde politieke verlof terug te vorderen bij de gemeente. De gemeente kan dit bedrag vervolgens weer terugvorderen van het raadslid. Echter, het door het bestuur teruggevorderde bedrag mag niet meer bedragen dan de helft van het (bruto)bedrag dat aan presentiegelden is ontvangen voor het gehele jaar.

In Nedersaksen is geen sprake van een uitgebreide wet- en regelgeving aangaande het politiek verlof. Voor raadsleden geldt dat zij het recht hebben om alle vergaderingen, die het gevolg zijn van het raadslidmaatschap, bij te wonen. De werkgever mag de werknemer (raadslid) hiervoor niet ontslaan. Daarentegen hoeft de werkgever het salaris voor deze uren niet door te betalen. De raadsleden kunnen dit inkomensverlies declareren bij de gemeente. Voor raadsleden met een functie binnen het Nedersaksische openbaar bestuur geldt dat zij betaald verlof mogen opnemen voor bovengenoemde vergaderingen. In dat geval hoeft de gemeente ook geen inkomensverlies te compenseren. Daarnaast is het burgemeesterschap, in beginsel, een voltijdse baan waardoor verlof voor andere werkzaamheden niet aan de orde is. Een eventuele terugkeergarantie na het burgemeesterschap is niet in wet- en regelgeving opgenomen.

7. Conclusie en reflectie

In dit laatste hoofdstuk zijn de belangrijkste conclusies, op basis van het voorgaande hoofdstuk, uiteengezet. Allereerst staan in paragraaf 7.1 de conclusies aangaande rechtspositionele regelingen voor burgemeesters in Nederland, Vlaanderen en Nedersaksen. Ditzelfde is in paragraaf 7.2 gedaan voor wethouders en in paragraaf 7.3 voor raadsleden. In paragraaf 7.4 is gereflecteerd op de gebruikte theorie en methode en de verkregen resultaten. Hierin zijn tevens interessante vraagstukken voor vervolgonderzoek opgenomen.

Om tot beantwoording van de vraagstelling te komen is een aantal, meer concrete, deelvragen geformuleerd:

1. Hoe hoog is de bezoldiging of vergoeding die lokale politieke ambtsdragers per maand ontvangen?
2. Hoe dienen politieke ambtsdragers om te gaan met nevenfuncties?
3. Hoe hoog is de uitkering van lokale politieke ambtsdragers bij ontslag en is daarbij sprake van een sollicitatieplicht?
4. In hoeverre bouwen politieke ambtsdragers pensioen op?
5. In hoeverre is er sprake van politiek verlof?
6. In hoeverre zijn rechtspositionele regelingen in de loop van de 21^e eeuw versoerd?

Deze zijn in het voorgaande hoofdstuk reeds beantwoord. De hoofdvraag 'In hoeverre komt de rechtspositie van Nederlandse lokale politieke ambtsdragers, uitgaande van gemeenten van gelijke omvang, overeen met de rechtspositie van lokale politieke ambtsdragers in Vlaanderen en Nedersaksen?' is eveneens in het voorgaande hoofdstuk beantwoord. Echter, in onderstaande paragrafen zijn de opmerkelijkste en belangrijkste verschillen en overeenkomsten nogmaals uiteengezet.

7.1 Burgemeesters in Nederland, Vlaanderen en Nedersaksen

Uit de vergelijking is, in tegenstelling tot de andere twee ambten, gebleken dat het burgemeesterschap in Nederland, Vlaanderen en Nedersaksen op bijna alle items sterk van elkaar afwijken. Allereerst wordt de burgemeester in Nederland, op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken (nadat hij door de raad is aanbevolen), door de Kroon benoemd. In Vlaanderen daarentegen kiezen de raadsleden een burgemeester uit hun midden en in Nedersaksen wordt de burgemeester middels directe verkiezingen gekozen. In Nederland wordt van de burgemeester verwacht dat hij zich niet zal mengen in partijpolitiek en boven de partijen staat. In Vlaanderen en Nedersaksen is dit minder of zelfs niet aan de orde. Daar is de burgemeester juist de politieke aanvoerder.

Met betrekking tot de ontslagprocedure zijn ook grote verschillen geconstateerd. In Nederland kan de gemeenteraad te allen tijde besluiten om de burgemeester te ontslaan, in Vlaanderen kan de burgemeester alleen als gevolg van een tuchtprocedure worden ontslagen en in Nedersaksen kan de raad het vertrouwen opzeggen in de burgemeester. Echter, de burgemeester is dan niet verplicht om af te treden. Wanneer hij weigert af te treden dienen de burgers middels een referendum het besluit te nemen.

In tegenstelling tot Vlaanderen en Nedersaksen is het in Nederland geen uitzondering dat de burgemeester, om welke reden dan ook, vroegtijdig aftreedt. In de meeste gevallen kiest de burgemeester er dan ook zelf voor om af te treden. Dit verschil tussen Nederland, Vlaanderen en Nedersaksen is wellicht het gevolg van verschillen in de uitkerings- en pensioenregelingen. In Nederland heeft een burgemeester namelijk recht op een uitkering (wachtgeld) wanneer hij wordt ontslagen of uit eigen beweging ontslag neemt. De uitkering wordt toegekend voor een duur gelijk aan de ambtstermijn met een minimum van twee jaren en een maximum van drie jaren en twee maanden.

In Vlaanderen en Nedersaksen bestaat een dergelijke regeling niet. Echter, vanaf 2019 gaan burgemeesters in Vlaanderen tevens een 'uittredingsvergoeding' ontvangen. Dit houdt in dat de bezoldiging (wedde) van burgemeesters wordt doorbetaald, afhankelijk van het aantal jaren dat zij het mandaat hebben uitgeoefend. Voor ieder jaar dat zij het mandaat hebben uitgeoefend kunnen zij één maand, met een maximum van twaalf maanden, een uittredingsvergoeding ontvangen.

Een gevolg van de uitkeringsregeling in Nederland is dat het nemen van verantwoordelijkheid minder problematisch is dan in Vlaanderen en Nedersaksen. Immers, in Vlaanderen en Nedersaksen is het vanuit financieel oogpunt onverstandig om, ondanks verstoorde verhoudingen met de raad, af te treden. Echter, de uitkeringsregeling is regelmatig onderwerp van publiek debat. In veel gevallen wordt de regeling te riant bevonden. Bovendien kan het bijdragen aan het beeld van de politicus als 'graaier'. Hierbij wordt veelal vergeten dat aan het burgemeesterschap, bijvoorbeeld vanwege de ontslagprocedures, risico's kleven. Wanneer de Nederlandse uitkeringsregeling wordt vergeleken met de Vlaamse variant, kan echter niet worden ontkend dat de regeling in Nederland aanzienlijk gunstiger is.

Naast het ontbreken van een specifieke uitkeringsregeling voor het burgemeesterschap, kan de burgemeester het pensioen mislopen. In Vlaanderen heeft de burgemeester pas recht op het pensioen nadat hij één jaar het ambt heeft bekleed en in Nedersaksen dienen de volledige vijf jaar vol te zijn

gemaakt. Met name in Nedersaksen is, gezien de gunstige pensioensregeling, het vrijwillig aftreden vanuit financieel oogpunt een onverstandig besluit.

In zowel Nederland, als in Vlaanderen en Nedersaksen wordt het burgemeesterschap als een voltijdse baan beschouwd. Hierdoor ontvangt de burgemeester in alle gevallen een bezoldiging. De omvang van de bezoldiging is gekoppeld aan het aantal inwoners. Zoals uit tabel 6.1 al enigszins blijkt, worden de verschillen, naarmate de gemeentegrootten toenemen, steeds kleiner. Dit verloop is zichtbaarder wanneer de kleinere gemeenten in bijlage 4, bijlage 10 en bijlage 14 met elkaar worden vergeleken. Hierdoor is het niet mogelijk om, op basis van dit onderzoek, robuuste uitspraken te formuleren over waar de burgemeester het meest of het minst verdient. Ter illustratie, bij een gemeentegrootte van 10.000 inwoners ontvangt de burgemeester in Vlaanderen het minst (€4.809,19 per maand) en in Nedersaksen het meest (€7.056,71 per maand). Maar bij een gemeentegrootte van 200.000 inwoners verdient de burgemeester in Vlaanderen het meest (€11.053,49 per maand) en in Nedersaksen het minst (€9.823,94 per maand). Met betrekking tot de bezoldiging in Nederland zijn geen opmerkelijke verschillen geconstateerd.

Zoals reeds is geformuleerd, wordt het burgemeesterschap in Nederland, Vlaanderen en Nedersaksen als een voltijdse baan beschouwd. Toch is het gebruikelijk dat een burgemeester nevenfuncties bekleedt naast het burgemeesterschap. Met betrekking tot de nevenfuncties zijn de grootste verschillen geconstateerd op het gebied van transparantie. In Nederland is de burgemeester verplicht om al zijn nevenfuncties en neveninkomsten openbaar te maken. In Vlaanderen dient de burgemeester een ‘mandatenlijst’ openbaar te maken. Hierop dienen zij aan te geven welke andere functies of mandaten zij bekleden en of deze bezoldigd zijn of niet. Verdere financiële specificaties staan niet op de mandatenlijst vermeld. In Nedersaksen is de burgemeester daarentegen niet verplicht om nevenfuncties (Nebentätigkeit), en de mogelijke bijbehorende vergoedingen, publiek te maken. Het is relevant om te vermelden dat de Nedersaksische regering de ambitie heeft om dit te wijzigen. Hieruit blijkt dat de regelingen aangaande de transparantie in Nederland verder reiken dan die in Vlaanderen en Nedersaksen.

Bovendien valt het op dat het bekleden van diverse nevenfuncties in Vlaanderen vrij gebruikelijk is. Niet zelden heeft een burgemeester tevens een functie op gewestelijk of federaal niveau. Het burgemeesterschap wordt in Vlaanderen als een voltijdse baan beschouwd, maar het is niet ongebruikelijk dat een burgemeester van een grote gemeente bijvoorbeeld ook volksvertegenwoordiger is op federaal niveau. Dit geldt niet alleen voor burgemeesters van kleinere

gemeenten, maar tevens voor de burgemeester van bijvoorbeeld Antwerpen, de grootste gemeente van Vlaanderen. In Nederland is dit ongebruikelijk en in Nedersaksen zelfs niet toegestaan (i.v.m. incompatibiliteiten). Het stapelen van functies kan wellicht de aantrekkelijkheid van het ambt vergroten. Echter, het brengt risico's met zich mee op het gebied van integriteit en belangenverstrengeling.

Ook op het laatste item, het pensioen, zijn grote verschillen geconstateerd. De pensioengerechtigde leeftijd is in Nederland 67 jaar en in Vlaanderen 62 jaar. Echter, in Vlaanderen dient de burgemeester dan wel een veertigjarige loopbaan te hebben genoten en minimaal één jaar het ambt te hebben uitgeoefend. Het maakt, in dat geval, niet uit welke functies hij gedurende zijn loopbaan heeft bekleed. Zowel in Nederland als in Vlaanderen is de hoogte van het pensioen afhankelijk van het aantal jaren (of maanden) dat het ambt is uitgeoefend. De pensioensregeling voor burgemeesters in Nedersaksen wijkt daarentegen in grote mate af van de regelingen in Nederland en Vlaanderen. Allereerst is er niet zozeer sprake van een pensioengerechtigde leeftijd, maar is het pensioen gekoppeld aan het ambtstermijn. Indien de volledige ambtstermijn wordt uitgediend, heeft de burgemeester, ongeacht zijn leeftijd, het recht om met pensioen te gaan. Het pensioen bestaat uit een percentage van de bezoldiging, met een minimum van 35% en een maximum van 71,75%. De hoogte van het percentage is afhankelijk van het aantal jaren dat de persoon als ambtenaar heeft gefunctioneerd. Indien de burgemeester besluit vroegtijdig af te treden zonder dat tenminste driekwart van de raadsleden het vertrouwen hebben opgezegd, heeft de burgemeester geen recht op de pensioenopbouw.

Ook naar Duitse maatstaven is het pensioen van de burgemeester riant te noemen. Toch lijkt het minder onderwerp van publiek debat te zijn dan de wachtgeldregeling in Nederland. Een robuuste verklaring hiervoor is niet gevonden. Het is mogelijk dat burgemeesters in de praktijk, nadat zij de volledige vijf jaar het ambt hebben bekleed, zelden met pensioen gaan. Immers, na het burgemeesterschap ontstaan wellicht nieuwe kansen. Daarnaast kan de wachtgeldregeling in Nederland worden uitgelegd als een regeling die het mogelijk maakt dat een burgemeester na één maand besluit om ontslag te nemen, ongeacht de reden, en vervolgens twee jaar doorbetaald wordt. Dit gebeurt in de praktijk zelden, maar wanneer een ambtsdrager gebruik maakt van de wachtgeldregeling, wordt dit wel breed uitgemeten in de media.

7.2 Wethouders in Nederland, Vlaanderen en Nedersaksen

Met betrekking tot het wethouderschap in de drie 'landen', is het opvallendste resultaat dat Nedersaksen een systeem heeft zonder wethouders. De taken van het college van burgemeester en

wethouders in Nederland en Vlaanderen, namelijk het uitvoeren van gemeentebestuur en voorbereiden van raadsbesluiten, zijn in Nedersaksen verdeeld over het Verwaltungsausschuss en de Dezernenten. Het Verwaltungsausschuss is een commissie bestaande uit raadsleden en de burgemeester (voorzitter). In de praktijk heeft het Verwaltungsausschuss veel invloed binnen het lokale bestuur, omdat het de besluiten van de gemeenteraad voorbereidt en bevoegd is om zelf besluiten te nemen voor zaken waar de andere twee organen geen verantwoordelijkheid voor dragen. Echter, leden van het Verwaltungsausschuss zijn geen wethouders aangezien zij geen eigen portefeuilles hebben en niet verantwoordelijk zijn voor het dagelijks bestuur. Bovendien geven zij geen leiding aan het ambtelijk apparaat. Het Verwaltungsausschuss kan worden getypeerd als een bestuurscommissie of als een kleinere raad binnen de gemeenteraad.

Ondanks dat het zetelen in het Verwaltungsausschuss aanzienlijk intensiever is dan de werkzaamheden van een 'gewoon' raadslid, beschikken leden van het Verwaltungsausschuss niet over een eigen rechtspositie. Zij ontvangen in beginsel dezelfde vergoeding als de andere raadsleden. Echter, het zetelen in het Verwaltungsausschuss wordt als zeer eervol beschouwd en brengt meer invloed met zich mee.

De Dezernenten (managers/afdelingshoofden) zijn topambtenaren die door de gemeenteraad worden benoemd voor een periode van acht jaar. Om enige continuïteit te waarborgen, is de ambtstermijn van de Dezernenten bewust langer dan de (politieke) ambtstermijnen van de burgemeester en raadsleden. De Dezernenten beschikken ieder over een eigen portefeuille/afdeling. Gezamenlijk met de burgemeester geven zij leiding aan het lokale ambtenarencorps. Het is zaak om te benadrukken dat de Dezernenten enkel uitvoerend zijn en geen politieke macht hebben. Zij voeren de besluiten van de gemeenteraad en het Verwaltungsausschuss uit. In de praktijk zijn de Dezernenten vaak personen met een carrière binnen het openbaar bestuur. Echter, dit is geen vereiste. Nadat zij zijn verkozen, krijgen zij automatisch de ambtenarenstatus.

Met betrekking tot het wethouderschap in Nederland en Vlaanderen zijn zowel verschillen als overeenkomsten geconstateerd. Het is zaak om te vermelden dat er over het algemeen geen grote verschillen in rechtspositionele regelingen, specifiek voor wethouders, is geconstateerd. De opvallendste verschillen zijn in de meeste gevallen gelijk aan de situatie voor burgemeesters.

In Nederland benoemt de gemeenteraad, na collegeonderhandelingen, de wethouders voor een periode van vier jaar. In Vlaanderen kiezen de gekozen raadsleden de kandidaat-wethouders

(schepenen) uit hun midden, zij worden uiteindelijk door de Vlaamse regering benoemd. Aangaande het ontslag van de wethouder verschillen de regelingen in Nederland en Vlaanderen tevens van elkaar. In Nederland kan de gemeenteraad te allen tijde besluiten om de wethouder te ontslaan. In Vlaanderen, daarentegen, beschikt de raad niet over deze mogelijkheid. Dit is waarschijnlijk het gevolg van het Vlaamse systeem, aangezien wethouders tevens raadsleden blijven.

De wethouder ontvangt in beide gevallen een bezoldiging. In Nederland is de hoogte van de bezoldiging afhankelijk van de gemeentegrootte. In Vlaanderen is de bezoldiging van de wethouder een afgeleide van de bezoldiging van de burgemeester. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen steden met minder dan 50.001 inwoners en steden met meer dan 50.000 inwoners. In de meeste gevallen verdient een Nederlandse wethouder meer dan een Vlaamse wethouder. Het verschil is groter, zoals dat ook bij burgemeesters het geval was, in de kleinere gemeenten. Naargelang de gemeentegrootte stijgt, daalt het verschil in bezoldiging.

In Nederland stelt de raad bij de benoeming van de wethouder een tijdsbestedingnorm vast. In hoeverre het wethouderschap als voltijdse baan wordt beschouwd, is in veel gevallen afhankelijk van de gemeentegrootte en de portefeuille. Dit komt deels overeen met de situatie in Vlaanderen al stellen Vlaamse gemeenteraden geen tijdsbestedingnorm vast. Wederom is het in Vlaanderen vrij gebruikelijk om naast het wethouderschap nevenfuncties te bekleden.

Met betrekking tot de uitkeringsregelingen en het pensioen zijn de geconstateerde verschillen identiek aan die bij de burgemeesters. Zoals reeds geformuleerd, zal de situatie in 2019 enigszins wijzigen aangezien Vlaamse wethouders, net als burgemeesters, recht krijgen op een uittreedingsvergoeding. Echter, in omvang verschilt deze aanzienlijk van de Nederlandse variant. Ter illustratie, een casus waarin een Nederlandse en Vlaamse wethouder, van een gemeente van 50.000 inwoners, het ambt één jaar hebben bekleed en ontslag nemen, ontvangt de Nederlandse wethouder €124.000,- en de Vlaamse wethouder ongeveer €4.300,- aan uitkeringen.

7.3 Raadsleden in Nederland, Vlaanderen en Nedersaksen

Met betrekking tot het raadslidmaatschap zijn de grootste verschillen geconstateerd op het gebied van vergoedingen en nevenfuncties. Allereerst is alleen in Nederland de exacte vergoeding strikt in wet- en regelgeving vastgelegd. Hierbij wordt een staffel gehanteerd op basis van het aantal inwoners. De raad kan eventueel besluiten dat (maximaal) twintig procent van de vergoeding wordt uitgekeerd op basis van aanwezigheid. In Vlaanderen daarentegen ontvangen raadsleden enkel presentiegeld voor

de aanwezigheid bij vergaderingen. De hoogte van het presentiegeld wordt door de gemeenteraad vastgesteld en dient minimaal €46,87 en maximaal €205,04 te bedragen. In Nedersaksen is de raad geheel vrij om de hoogte van de maandelijkse vergoeding te bepalen. Echter, de Entschädigungskommission, een commissie samengesteld door de minister van het ministerie van Binnenlandse Zaken & Sport van Nedersaksen (Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport), brengt om de vijf jaar, voorafgaand de lokale verkiezingen, een advies uit over de hoogte van de vergoeding voor raadsleden. In de praktijk volgen gemeenteraden in bijna alle gevallen dit advies op.

De vergoeding die Nederlandse raadsleden ontvangen ligt aanzienlijk hoger dan de vergoedingen voor Vlaamse en Nedersaksische raadsleden. In Nederland is de hoogte van de maandelijkse raadsvergoeding gestaffeld op basis van het aantal inwoners. In de kleinste gemeenten (tot en met 8.000 inwoners) ontvangen raadsleden €239,11 per maand en in de grootste gemeenten (meer dan 375.000 inwoners) ontvangen raadsleden €2.242,41 per maand. In Nedersaksen ontvangen raadsleden, uitgaande van het advies van de Entschädigungskommission, in de kleinste gemeenten (tot en met 30.000 inwoners) €260,- per maand en ontvangen raadsleden in de grootste gemeenten (meer dan 450.000 inwoners) €510,- per maand. In Vlaanderen ontvangen raadsleden, afhankelijk van het raadsbesluit, minimaal €46,87 en maximaal €205,04 per vergadering.

Een concrete verklaring voor het verschil in de omvang van de vergoedingen is niet gevonden. De taken en bevoegdheden, ongeacht de verschillende bestuurlijke inrichtingen, van Nederlandse, Vlaamse en Nedersaksische gemeenteraden komen redelijk overeen. Immers, de raad is in alle gevallen de volksvertegenwoordiging op lokaal niveau en heeft een controlerende en kaderstellende functie. Het is zaak om te vermelden dat in Nedersaksen de opvatting heerst dat het raadslidmaatschap een eervolle vrijwilligerstaak is. Hierdoor is een hoge vergoeding ongepast en niet aan de orde. De gedachte is dat de raad uit doorsnee burgers dient te bestaan die zich vrijwillig als volksvertegenwoordigers inzetten. Wanneer een hoge vergoeding wordt geboden, kunnen aspirant kandidaten om de verkeerde redenen interesse hebben in het raadslidmaatschap. Ter illustratie; raadsleden van Nedersaksische gemeenten met meer dan 450.000 inwoners ontvangen €510,- per maand (indien het advies van de Entschädigungskommission wordt opgevolgd). In Nederland ontvangt een raadslid van een gemeente met meer dan 450.000 inwoners meer dan het viervoudige, namelijk €2.242,41 per maand. In Vlaanderen is de totale vergoeding uiteindelijk afhankelijk van het aantal vergaderingen (NB het gaat alleen om raadsvergaderingen).

Met betrekking tot nevenfuncties van raadsleden doen de grootste verschillen zich wederom voor op het gebied van transparantie. In Nederland zijn raadsleden verplicht om alle functies en de daaruit genoten inkomsten openbaar te maken. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen publieke en private functies. In Vlaanderen daarentegen hoeven raadsleden hun nevenfuncties niet openbaar te maken, dit in tegenstelling tot Vlaamse burgemeesters en wethouders die wel te maken hebben met een dergelijke verplichting. Ook Nedersaksische raadsleden zijn niet verplicht om de nevenfuncties openbaar te maken. Een voordeel van de strenge wetgeving in Nederland is dat het transparantie creëert en mogelijke belangenverstrengeling voorkomt. Echter, een nadeel is dat het ten koste gaat van de privacy van raadsleden. Dit maakt het ambt wellicht onaantrekkelijk en het kan eventueel een barrière vormen om als raadslid actief te worden.

7.4 Reflectie

In onderstaande subparagrafen is gereflecteerd op de theorie, methode, resultaten en conclusie. De reflecties bieden opmerkingen, kanttekeningen, discussieruimte en interessante vraagstukken voor vervolgonderzoek.

7.4.1 Reflectie theorie

In dit onderzoek is het theoretisch kader niet gebruikt om een conceptueel verklaringsmodel tot stand te brengen. Immers, het onderzoek is niet bedoeld om causale relaties aan te tonen of te falsificeren. Middels het gekozen theoretisch kader kan de vraag van de opdrachtgever in perspectief worden geplaatst. Het beschrijft de context waaruit de behoefte naar het onderzoek is ontstaan. Bovendien biedt het een weergave van de staatsrechtelijke structuren binnen het lokaal bestuur die op de achtergrond een rol spelen. Vervolgens zijn er diverse trends op het gebied van rechtspositionele regelingen en politiek vertrouwen beschreven die eveneens van betekenis zijn voor de discussie over de rechtspositie van lokale ambtsdragers.

Wellicht kan de relevantie van het theoretisch kader, in deze vorm, ter discussie komen te staan. Echter, dankzij het theoretisch kader kunnen bevindingen aangaande uitkeringsregelingen, relaties binnen het gemeentelijk bestuur en verschillen tussen federale en unitaire staten beter begrepen worden. In dit onderzoek is het niet haalbaar gebleken om enkele trends, zoals beschreven in het theoretisch kader, causaal te verbinden aan ontwikkelingen op het terrein van de rechtspositie. Het is wellicht mogelijk om dergelijke relaties in vervolgonderzoek te bestuderen.

Aangezien rechtspositionele regelingen veelal in wet- en regelgeving zijn opgenomen, beschikt het onderzoek tevens over een juridisch kader. Het is een rechtsvergelijkend onderzoek geworden. De regelingen uit het juridisch kader zijn vergeleken met regelingen in Vlaanderen en Nedersaksen.

7.4.2 Reflectie methode

Het methodologisch kader dient ter verantwoording van de onderzoeksstrategie en -methode en de gemaakte keuzes. Bovendien is in dit kader beargumenteerd hoe de validiteit en betrouwbaarheid gewaarborgd zijn gebleven. Het is zaak om twee relevante kanttekeningen te plaatsen bij het methodologisch kader. Allereerst zijn de gegevens aangaande de situatie in Nederland op een andere wijze verzameld ten opzichte van de gegevens in Vlaanderen en Nedersaksen. De reden hiervoor is dat er geen sprake is van een taalbarrière, waardoor de Nederlandse wetgeving goed te begrijpen is. Daarnaast is er gedurende de studie bestuurskunde aan de Radboud Universiteit reeds kennisgenomen van het Nederlands recht. Dankzij de stageperiode is er tevens veel ruimte geweest om onduidelijkheden te bespreken met een expert op het gebied van Nederlandse rechtspositionele regelingen.

Een tweede belangrijke kanttekening is dat de selectie van de landen vooral op basis van pragmatische argumenten heeft plaatsgevonden. Om de situaties in het buitenland goed te begrijpen zijn interviews met experts van groot belang geweest. Bovendien is het onmogelijk gebleken om zonder dergelijke experts goed kennis te nemen van de wet- en regelgeving in andere landen. Voor vervolgonderzoek zou het eventueel alsnog interessant en relevant zijn om meerdere landen te vergelijken. Het is dan wel noodzakelijk om over voldoende middelen op het gebied van tijd, mankracht en financiën te beschikken.

Ten slotte blijkt uit het methodologisch kader dat er in totaal twee respondenten zijn geïnterviewd. De reden hiervoor is dat de rechtspositionele regelingen in wetten zijn opgenomen. Wanneer deze feiten volledig zijn achterhaald en de wettelijke grondslag wordt getoond, zouden latere interviews geen nieuwe kennis meer aandragen. Immers, de hoogte van een bezoldiging of het recht op pensioen zijn niet afhankelijk van de perceptie van een respondent, maar afhankelijk van de formele bepaling. Bovendien zijn de respondenten/informanten experts op het gebied van rechtspositionele regelingen voor lokale ambtsdragers. Naast het urenlange interview zijn de experts meerdere malen benaderd voor feedback of extra uitleg.

7.4.3 Reflectie resultaten

De resultaten vormen gezamenlijk grotendeels een eerste antwoord op de deelvragen van dit onderzoek. Om het overzicht te behouden is gebruik gemaakt van eenzelfde systematiek en structuur als bij de dataverzameling. Echter, een verschil is dat de resultaten niet per land maar, in het kader van de vergelijking, per ambt zijn weergegeven. Daarnaast is er aandacht geschonken aan de verschillende staatsinrichtingen en de interne verhoudingen van het gemeentelijk bestuur. Hiermee wordt helderheid gecreëerd over de context waarin bepaalde afwegingen op het gebied van rechtspositionele regelingen zijn genomen.

De verkregen resultaten zouden in vervolgonderzoek wellicht nog statistisch getoetst kunnen worden. Met name de totale lasten van bijvoorbeeld de pensioensregeling per 'land' kan tot interessante resultaten leiden. Daarnaast zou het relevant kunnen zijn om vanaf 2019 de publieke opinie over de Vlaamse uittredingsvergoeding in de gaten te houden. Wellicht leidt dit tot meer inzichten over de aanhoudende kritieken met betrekking tot de wachtgeldregeling in Nederland.

7.4.4 Reflectie conclusie

Met betrekking tot de geformuleerde conclusies is het relevant om te benadrukken dat de context per land bepalend kan zijn voor de inrichting van de rechtspositie van een ambt. Hierdoor is het niet altijd mogelijk om een waardering te formuleren. Immers, over hoe hoog bijvoorbeeld de bezoldiging van een burgemeester dient te zijn, valt te twisten. Toch is er getracht om enkele voordelen en nadelen van een bepaalde regeling te benadrukken. Hierdoor kunnen de conclusies als gevolg van de analyse, tot nieuwe inzichten leiden. Het zou overigens onverantwoord zijn om op basis van dit onderzoek te concluderen dat een raadslid bijvoorbeeld te veel of te weinig wordt gecompenseerd voor het raadslidmaatschap. Bovendien was dit ook niet het doel van het onderzoek. Wel is aangetoond dat bepaalde regelingen aanzienlijk gunstiger of juist strenger zijn dan de varianten in Vlaanderen en Nedersaksen.

Op basis van de vergelijking blijkt in ieder geval dat de Nederlandse ambtsdragers ten opzichte van hun Vlaamse en Nedersaksische collega's geen 'lagere' beloning ontvangen. Toch zijn diverse partijen van mening dat Nederlandse ambtsdragers, vanwege bijvoorbeeld de decentralisatietrend, recht hebben op een hogere vergoeding. Minister Plasterk pleitte bijvoorbeeld op het VNG-jaarcongres voor onder andere een betere vergoeding voor raadsleden. Hiermee wordt, in tegenstelling tot de cultuur in Nedersaksen, een beroep gedaan op de extrinsieke motivatie, maar trekt een dergelijke maatregel niet de 'verkeerde' types aan?

Bovendien blijkt uit de vergelijking dat de wachtgeldregeling in Nederland aanzienlijk gunstiger dergelijke regelingen in Vlaanderen en Nedersaksen. In de huidige situatie heeft een Nederlandse burgemeester of wethouder altijd (uitzonderingen daargelaten) recht op minimaal twee jaar wachtgeld. Voor vervolgonderzoek zou het interessant zijn om te achterhalen of de positieve effecten van de wachtgeldregeling behouden blijven bij een minder gunstige regeling. Het is tevens relevant om kritischer naar de condities van de wachtgeldregelingen te kijken. In de tekst is geopperd dat de 'soepele' condities van de wachtgeldregelingen onder andere het gevolg zijn van het hoge risico op ontslag. Voor vervolgonderzoek zou het interessant zijn om de verhouding tussen de condities en het risico nader te bestuderen. Kortom, is er wel sprake van een balans tussen het doel en middel?

Door middel van de geformuleerde conclusies is inzicht verkregen in de rechtspositie van Nederlandse lokale ambtsdragers in vergelijking tot de rechtspositie van lokale ambtsdragers in omliggende landen. Dergelijke inzichten kunnen leiden tot wijzigingen aangaande de rechtspositionele regelingen in Nederland. De doelstelling van het onderzoek, zoals deze in het inleidend kader is geformuleerd, lijkt daarmee te zijn behaald.

Referenties

Algemeen Dagblad. (2016). *Wiegel over wachtgeld: Stop met deze grappenmakerij*. Geraadpleegd op 5 mei 2016, op <http://www.ad.nl/ad/nl/38261/Nieuws/article/detail/4285895/2016/04/20/Wiegel-over-wachtgeld-Stop-met-deze-grappenmakerij.dhtml>.

Aroney, N. (2016). *Types of Federalism*. Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law. Geraadpleegd op 24 mei 2016, op http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2783119.

Belgium.be. (z.j.) *De structuur van de federale staat en de bestuursniveaus*. Geraadpleegd op 3 augustus 2016, op http://www.belgium.be/nl/over_belgie/overheid/federale_staat/structuur.

Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: Denken en doen*. Amsterdam: Boomonderwijs.

Breeman, G., Noort, W. van, & Rutgers, M. (2010). *De bestuurlijke kaart van Nederland*. Bussum: Coutinho.

Brons, C. (2014). *Political discontent in the Netherlands in the first decade of the 21th century*.

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2016). *Aantal gemeenten in 2016 daalt naar 390*. Geraadpleegd op 8 juni 2016, op <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/01/aantal-gemeenten-in-2016-daalt-naar-390>.

Derksen, W. & Schaap, L. (2010). *Lokaal bestuur*. Dordrecht: Convoy Uitgevers.

Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen. (2016). *Gezamenlijk ledental van de partijen die in de Tweede Kamer zitting hebben, 1950-2016*. Geraadpleegd op 3 mei 2016, op <http://dnpp.ub.rug.nl/dnpp/themas/leden/gezamenlijk>.

Duitsland Instituut Amsterdam. (z.j.). *Politiek en Staatsinrichting: Algemeen*. Geraadpleegd op 8 augustus 2016, op <https://duitslandinstituut.nl/naslagwerk/170/algemeen>.

EUREGIO. (2008). *Duitsland Info*. Geraadpleegd op 8 augustus 2016, op http://www.euregio.eu/sites/default/files/downloads/Bestuursstructuur%20en%20servicegegevens_0.pdf.

Europese Commissie. (2015A). *Public opinion in the European Union*. Geraadpleegd op 8 juni 2016, op <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/index#p=1&instruments=STANDARD>.

Europese Commissie. (2015B). *Public opinion in the European Union*. Geraadpleegd op 8 juni 2016, op <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/index#p=1&instruments=STANDARD>.

Europese Unie. (z.j.). *EU member countries*. Geraadpleegd op 10 juni 2016, op <http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/>.

Kolk, H. van der, & Vetter, A. (2004). *Als Burgemeester in Duitsland, ervaringen uit verschillende Duitse deelstaten*. Geraadpleegd op 26 mei 2016, op <https://www.utwente.nl/bms/pa/staff/kolk/AlsburgemeesterinDuitsland.pdf>.

Lunsing, L. & Herweijer, M. (2016). Politieke fragmentatie in Nederlandse gemeenten. *Bestuurswetenschappen, aflevering 1*. Pp. 5-16.

Merloni, F. (2016). *Regionalisation trends in European countries 2007-2015*. Geraadpleegd op 22 mei 2016, op <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2911309&SecMode=1&DocId=2371412&Usage=2>.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2014). *Staat van het Bestuur*. Geraadpleegd op 7 juni 2016, op <http://www.kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/staat-van-het-bestuur-2014/>.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2015). *Bijzondere ambten, een toegesneden rechtspositie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2016). *Bewegende beelden van democratie: Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2015*. Geraadpleegd op 7 juni 2016, op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/01/01/bewegende-beelden-van-democratie>.

Nugent, N. (2014). *The government and politics of the European Union*. Londen: Palgrave Macmillan Ltd.

Overheid in Nederland. (2015). *Het aanzien van het politieke ambt*. Geraadpleegd op 4 mei 2016, op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/11/02/rapport-het-aanzien-van-het-politieke-ambt-een-belevingsonderzoek-onder-decentrale-volksvertegenwoordigers-deel-1>.

Plochg, T., & Van Zwieten, M.C.B. (2007). Kwalitatief onderzoek. In T. Plochg, R.E. Juttman, N.S. Klazinga & J.P. Mackenbach. *Handboek Gezondheidszorgonderzoek* (pp. 77-93). Houten: Bohn Stafleu van Loghum.

Raalte, J. van. (2016). In deze landen maakt rechts-populisme zijn opmars. *Volkskrant*. Geraadpleegd op 31 mei 2016, op <http://www.volkskrant.nl/buitenland/in-deze-landen-maakt-rechts-populisme-zijn-opmars~a4306089/>.

Rijksoverheid. (2015). *Landelijk overzicht burgemeestersposten september 2015*. Geraadpleegd op 2 mei 2016, op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2015/09/23/landelijk-overzicht-burgemeestersposten>.

Steenvoorden, E. (2016). *Societal pessimism*. Den Haag: SCP Publication.

Thiel, S. van. (2013). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. (Tweede druk). Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Trouw. (2011). *Wethouders moeten steeds vaker voortijdig veld ruimen*. Geraadpleegd op 25 mei 2016, op <http://www.trouw.nl/tr/nl/4500/Politiek/article/detail/2460749/2011/07/02/Wethouders-moeten-steds-vaker-voortijdig-veld-ruimen.dhtml>.

Vanholsbeeck, D. (2014). *Statuut van de lokale mandataris*. Brussel: Politeia.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2010). *Wat betekent 'Dijkstal' voor u?* Geraadpleegd op 9 mei 2016, op <https://vng.nl/onderwerpenindex/arbeidsvoorwaarden-en-personeelsbeleid/politieke-ambtsdragers/publicaties/brochure-wat-betekent-dijkstal-voor-u>.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (z.j. A). *Wethouders: Sollicitatieplicht*. Geraadpleegd op 4 juli 2016, op <https://vng.nl/onderwerpenindex/arbeidsvoorwaarden-en-personeelsbeleid/politieke-ambtsdragers/wethouders-sollicitatieplicht>.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (z.j. B). *Model Verordening rechtspositie wethouders, raads- en commissieleden 2016*. Geraadpleegd op 5 juli 2016, op <https://vng.nl/onderwerpenindex/arbeidsvoorwaarden-en-personeelsbeleid/rechtspositie-politieke-ambtsdragers/brieven/model-verordening-rechtspositie-wethouders-raads-en-commissieleden-2016>.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (z.j. C). *Wethouders: Politiek verlof*. Geraadpleegd op 5 juli 2016, op <https://vng.nl/onderwerpenindex/arbeidsvoorwaarden-en-personeelsbeleid/politieke-ambtsdragers/wethouders-politiek-verlof>.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (z.j. D). *Raadsleden: Politiek verlof*. Geraadpleegd op 5 juli 2016, op <https://vng.nl/onderwerpenindex/arbeidsvoorwaarden-en-personeelsbeleid/politieke-ambtsdragers/raadsleden-politiek-verlof>.

Vlaanderen. (z.j.). *Organisatie van een gemeentebestuur*. Geraadpleegd op 3 augustus 2016, op <http://www.vlaanderen.be/nl/gemeenten-en-provincies/organisatie-en-werking-van-gemeenten-en-provincies/organisatie-van-een-gemeentebestuur>.

Voerman, G. & Boogers, M. (2011). *Rekrutering revisited: de kandidaatstelling voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 vergeleken met 2006*. Geraadpleegd op 3 mei 2016, op http://www.rug.nl/research/portal/files/15912500/2011_Gerrit_Voerman_Marcel_Boogers_Rekrutering_revisited.pdf!null.

Vennix, J.A.M. (2011). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*. (Vijfde druk). Harlow: Pearson Education Limited.

Yin, R.K. (2003). *Case study research: Design and methods* (Applied Social Research Methods Series, Volume 5, 3rd edition). Thousand Oaks, CA: Sage.

Bijlagen

Bijlage 1

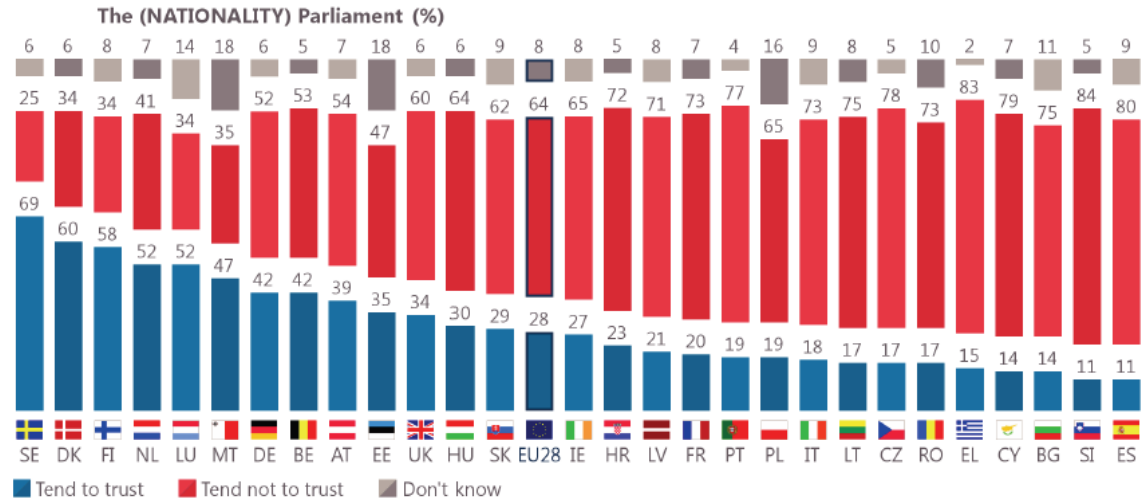
Staatsvormen EU-Lidstaten (Europese Unie, z.j.)

Lidstaat	Staatsinrichting	Federatie/unitair
België	Federale parlementaire constitutionele monarchie	Federatie
Bulgarije	Parlementaire republiek	Unitair
Cyprus	Parlementaire republiek	Unitair
Denemarken	Parlementaire constitutionele monarchie	Unitair
Duitsland	Federale parlementaire republiek	Federatie
Estland	Parlementaire republiek	Unitair
Finland	Parlementaire republiek	Unitair
Frankrijk	Semi-presidentiële republiek	Unitair
Griekenland	Parlementaire republiek	Unitair
Hongarije	Parlementaire republiek	Unitair
Ierland	Parlementaire republiek	Unitair
Italië	Parlementaire republiek	Unitair
Kroatië	Parlementaire republiek	Unitair
Letland	Parlementaire republiek	Unitair
Litouwen	Parlementaire republiek	Unitair
Luxemburg	Parlementaire constitutionele monarchie	Unitair
Malta	Parlementaire republiek	Unitair
Nederland	Parlementaire constitutionele monarchie	Unitair
Oostenrijk	Federale parlementaire republiek	Federatie
Polen	Parlementaire republiek	Unitair
Portugal	Semi-presidentiële republiek	Unitair
Roemenië	Semi-presidentiële republiek	Unitair
Slovenië	Parlementaire republiek	Unitair
Slowakije	Parlementaire republiek	Unitair
Spanje	Parlementaire constitutionele monarchie	Regionale differentiatie
Tsjechië	Parlementaire republiek	Unitair
Verenigd Koninkrijk	Parlementaire constitutionele monarchie	Regionale differentiatie
Zweden	Parlementaire constitutionele monarchie	Unitair

Bijlage 2

Mate van vertrouwen in nationale parlement per EU-lidstaat (Eurobarometer, 2015B, p. 76)

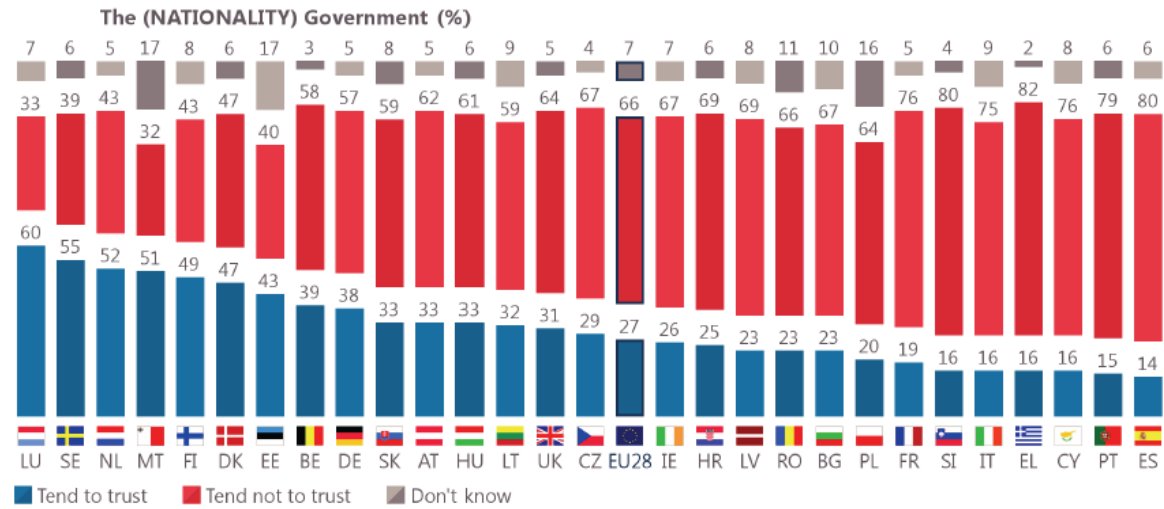
QA8a.9 I would like to ask you a question about how much trust you have in certain media and institutions. For each of the following media and institutions, please tell me if you tend to trust it or tend not to trust it.



Bijlage 3

Mate van vertrouwen in nationale overheid per EU-lidstaat (Eurobarometer, 2015B, p. 75)

QA8a.8 I would like to ask you a question about how much trust you have in certain media and institutions. For each of the following media and institutions, please tell me if you tend to trust it or tend not to trust it.



Bijlage 4

Schematisch overzicht bezoldiging burgemeesters (Bijlage I, Rechtspositiebesluit burgemeesters)

Bezoldiging burgemeesters

Klasse	Aantal inwoners	Bezoldiging
1	Tot en met 8.000	€ 6.042,10
2	8.001–14.000	€ 6.646,94
3	14.001–24.000	€ 7.247,27
4	24.001–40.000	€ 7.878,20
5	40.001–60.000	€ 8.540,95
6	60.001–100.000	€ 9.260,51
7	100.001–150.000	€ 9.818,34
8	150.001–375.000	€ 10.520,48
9	Meer dan 375.000	€ 11.270,20

Bijlage 5

Schematisch overzicht bezoldiging wethouders (Bijlage, Rechtspositiebesluit wethouders)

Bezoldiging wethouders

Klasse	Inwonertal	Bezoldiging
1	Tot en met 8.000	€ 4.605,10
2	8.001–14.000	€ 5.219,05
3	14.001–24.000	€ 5.837,78
4	24.001–40.000	€ 6.247,44
5	40.001–60.000	€ 6.864,06
6	60.001–100.000	€ 7.479,61
7	100.001–150.000	€ 8.169,15
8	150.001–375.000	€ 8.653,50
9	Meer dan 375.000	€ 9.818,34

Bijlage 6

Schematisch overzicht vergoeding raadsleden (Tabel I, Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden)

Vergoeding Raadsleden

Klasse	Inwonertal	Vergoeding
1	Tot en met 8.000	€ 239,11
2	8.001–14.000	€ 377,82
3	14.001–24.000	€ 588,91
4	24.001–40.000	€ 914,12
5	40.001–60.000	€ 1.190,11
6	60.001–100.000	€ 1.392,60
7	100.001–150.000	€ 1.581,05
8	150.001–375.000	€ 1.841,88
9	Meer dan 375.000	€ 2.242,41

Bijlage 7

Schematisch overzicht aantal raadsleden Nederland (Artikel 8, eerste lid, Gemeentewet)

Aantal inwoners	Aantal raadsleden
Minder dan 3.001	9
3.001–6.000 inwoners	11
6.001–10.000 inwoners	13
10.001–15.000 inwoners	15
15.001–20.000 inwoners	17
20.001–25.000 inwoners	19
25.001–30.000 inwoners	21
30.001–35.000 inwoners	23
35.001–40.000 inwoners	25
40.001–45.000 inwoners	27
45.001–50.000 inwoners	29
50.001–60.000 inwoners	31
60.001–70.000 inwoners	33
70.001–80.000 inwoners	35
80.001–100.000 inwoners	37
100.001–200.000 inwoners	39
Meer dan 200.000 inwoners	45

Bijlage 8

Interviewguide

Datum:	
Geïnterviewde:	
Interviewer:	Karl Kouki

Interviewplan

Dit onderzoek dient als verkenning naar rechtspositionele regelingen van/voor lokale politieke ambtsdragers in omliggende landen. Het primaire doel van het onderzoek is om inzicht te verkrijgen in de rechtspositie van Nederlandse lokale ambtsdragers in vergelijking tot de rechtspositie van lokale ambtsdragers in omliggende landen. Dit vanuit de overweging dat een verbetering van de rechtspositie zou kunnen bijdragen aan het vergroten van de aantrekkelijkheid van het ambt.

Interviewdoel

Inzicht verkrijgen in rechtspositionele regelingen van/voor lokale mandatarissen in Vlaanderen/Nedersaksen zoals deze anno 2016 gelden.

Hoofdvraag

In hoeverre komt de rechtspositie van Nederlandse lokale politieke ambtsdragers, uitgaande van gemeenten van gelijke omvang, overeen met de rechtspositie van lokale politieke ambtsdragers in Vlaanderen en Nedersaksen?

Goedkeuring vragen om het interview op te nemen.

Achtergrond van de respondent

- Wat is uw functie?
- Wat is het voornaamste doel van VVSG?
- Hoe lang bent u hier werkzaam?
- Wat is uw achtergrond?
- Wat zijn uw huidige werkzaamheden?

Introductie

- Toelichting waarom de respondent wordt geïnterviewd
- Structuur van het interview toelichten

Burgemeesters

1. Hoe vindt de selectie van een burgemeester plaats? Wat is de procedure?
2. Uit welke bestanddelen (omvang gemeente enz.) bestaat de bezoldiging/wedde van een burgemeesters? Geldt dit voor geheel Vlaanderen? In hoeverre varieert dit naar gemeentegrootte?
3. Hoe dient een burgemeester om te gaan met nevenfuncties?
4. Hoe is de pensioensregeling voor burgemeesters geregeld?
5. Ontvangt de burgemeester een uitkering (wachtgeld) wanneer hij (vrijwillig) aftreedt? Zo ja, hoe is dit geregeld?
6. Is er sprake van een sollicitatieplicht o.i.d. wanneer een burgemeester een inactiviteits-uitkering ontvangt?
7. Welke regelingen aangaande het politieke verlot zijn van kracht?

Wethouders/Schepenen

8. Hoe worden de schepenen gekozen?
9. Uit welke bestanddelen (omvang gemeente enz.) bestaat de bezoldiging/wedde van schepenen? Geldt dit voor geheel Vlaanderen? Hoe varieert dit per gemeentegrootte?
10. Hoe dienen schepenen om te gaan met nevenfuncties?
11. Hoe is de pensioensregeling voor schepenen geregeld?
12. Ontvangen schepenen een uitkering (wachtgeld) wanneer zij (vrijwillig) aftreden of worden ontslagen (heen gezonden)? Zo ja, hoe is dit geregeld?
13. Is er sprake van een sollicitatieplicht o.i.d. wanneer een schepen een inactiviteits-uitkering ontvangt?
14. Welke regelingen aangaande het politieke verlot zijn van kracht?

Raadsleden

15. Hoe worden raadsleden gekozen?
16. Is het raadslidmaatschap een fulltime job?
17. Uit welke bestanddelen (omvang gemeente enz.) bestaat de bezoldiging/wedde van raadsleden en geldt dit voor geheel Vlaanderen? In hoeverre varieert de tegemoetkoming naar de omvang van de gemeente?

18. Hoe dienen raadsleden om te gaan met nevenfuncties?
19. Hoe is de pensioensregeling voor raadsleden geregeld?
20. Ontvangen raadsleden een uitkering (wachtgeld) wanneer zij (vrijwillig) aftreden? Zo ja, hoe is dit geregeld?
21. Is er sprake van een sollicitatieplicht o.i.d. wanneer een raadslid uitkering ontvangt?
22. Welke regelingen aangaande het politieke verlof zijn van kracht?

Overig

23. Heeft er een versoering van rechtspositionele regelingen plaatsgevonden in de afgelopen zeven jaar (sinds 2010)? Zo ja, wat waren de belangrijkste argumenten om deze versoering door te voeren? Of heeft er een verhoging plaatsgevonden? Wat waren de argumenten?
24. In hoeverre zijn de taken van lokale mandatarissen de afgelopen decennia toegenomen, afgenomen of gelijk gebleven?
25. In hoeverre is het gemakkelijk om de overstap te maken van een functie in de private sector naar een functie als mandataris?
26. Hoe groot is de gemeentelijke autonomie op het gebied van rechtspositionele regelingen voor lokale mandatarissen? En, waarom is deze groot of klein?
27. Zijn er grote verschillen in rechtspositionele regelingen tussen bestuurders en volksvertegenwoordigers?

Afsluiting

- Wilt u nog iets toevoegen aan hetgeen al gevraagd/verteld is?
- Wilt u een verslag van het gesprek?
- Wilt u een samenvatting van het onderzoek per mail ontvangen?
- Bedanken

Bijlage 9

Maximaal aantal schepenen per gemeente (Artikel 44, eerste lid, Gemeentedecreet)

Het inwonersaantal van de gemeente	Aantal schepenen
Minder dan 1.000 inwoners	2
1.000–4.999 inwoners	3
5.000–9.999 inwoners	4
10.000–19.999 inwoners	5
20.000–29.999 inwoners	6
30.000–49.999 inwoners	7
50.000–99.999 inwoners	8
100.000–199.999 inwoners	9
Meer dan 200.000 inwoners	10

Bijlage 10

Schematisch overzicht wedde Vlaamse burgemeesters (Artikel 5, eerste lid, Gemeentedecreet)

Het inwonersaantal van de gemeente	Percentage ten opzichte van de parlementaire vergoeding (€53.511,-)	Niet geïndexeerde bruto jaarwedde*	Geïndexeerde bruto jaarwedde van de burgemeester op datum van 1 juli 2016**
Tot en met 300 inwoners	25,8788%	€ 13.848,00	€ 22 719,04
301–500 inwoners	28,6168%	€ 15.313,14	€ 25 122,73
501–750 inwoners	31,3409%	€ 16.770,83	€ 27 514,22
751–1.000 inwoners	34,9962%	€ 18.726,82	€ 30 723,22
1.001–1.250 inwoners	38,6376%	€ 20.675,37	€ 33 920,01
1.251–1.500 inwoners	39,7772%	€ 21.285,18	€ 34 920,46
1.501–2.000 inwoners	40,9169%	€ 21.895,04	€ 35 921,01
2.001–2.500 inwoners	42,3902%	€ 22.683,42	€ 37 214,42
2.501–3.000 inwoners	44,0997%	€ 23.598,19	€ 38 715,19
3.001–4.000 inwoners	46,0316%	€ 24.631,97	€ 40 411,21
4.001–5.000 inwoners	47,7411%	€ 25.546,74	€ 41 911,98
5.001–6.000 inwoners	52,7445%	€ 28.224,11	€ 46 304,47
6.001–8.000 inwoners	56,1496%	€ 30.046,21	€ 49 293,82
8.001–10.000 inwoners	60,0412%	€ 32.128,65	€ 52 710,26
10.001–15.000 inwoners	68,8250%	€ 36.828,95	€ 60 421,57
15.001–20.000 inwoners	73,7311%	€ 39.454,25	€ 64 728,64
20.001–25.000 inwoners	87,8797%	€ 47.025,31	€ 77 149,72
25.001–35.000 inwoners	93,6475%	€ 50.111,71	€ 82 213,28
35.001–50.000 inwoners	99,1374%	€ 53.049,41	€ 87 032,87
50.001–80.000 inwoners	116,2602%	€ 62.212,00	€ 102 065,00
80.001–150.000 inwoners	140,1516%	€ 74.996,52	€ 123 039,30
Meer dan 150.000 inwoners	151,0897%	€ 80.849,61	€ 132 641,87

* Niet geïndexeerd houdt in dat het bedrag nog niet is aangepast aan de inflatie. In Vlaanderen wordt een mechanisme toegepast waarin lonen, prijzen e.d. vaak gekoppeld worden aan een index (Persoonlijke communicatie, 10-8-16).

** De geïndexeerde bedragen zijn de daadwerkelijke bruto uitbetalingen (Persoonlijke communicatie, 10-8-16).

Bijlage 11

Aantal raadsleden per gemeente in Vlaanderen (Persoonlijke communicatie, 10-8-16)

Het inwonersaantal van de gemeente	Aantal raadsleden
Tot en met 1.000 inwoners	7
1.000–1.999 inwoners	9
2.000–2.999 inwoners	11
3.000–3.999 inwoners	13
4.000–4.999 inwoners	15
5.000–6.999 inwoners	17
7.000–8.999 inwoners	19
9.000–11.999 inwoners	21
12.000–14.999 inwoners	23
15.000–19.999 inwoners	25
20.000–24.999 inwoners	27
25.000–29.999 inwoners	29
30.000–34.999 inwoners	31
35.000–39.999 inwoners	33
40.000–49.999 inwoners	35
50.000–59.999 inwoners	37
60.000–69.999 inwoners	39
70.000–79.999 inwoners	41
80.000–89.999 inwoners	43
90.000–99.999 inwoners	45
100.000–149.999 inwoners	47
150.000–199.999 inwoners	49
200.000–249.999 inwoners	51
250.000–299.999 inwoners	53
Meer dan 300.000 inwoners	55

Bijlage 12

Artikel 11, Gemeentedecreet

De volgende personen kunnen geen deel uitmaken van een gemeenteraad/

1° de provinciegouverneurs, de gouverneur en de vice-gouverneur van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad en de adjunct van de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant, de provinciegriffiers, de arrondissementscommissarissen en de adjunct-arrondissementscommissarissen voorzover de gemeente in kwestie deel uitmaakt van hun ambtsgebied;

2° de magistraten, de plaatsvervangende magistraten en de griffiers bij de hoven en de rechtbanken, de administratieve rechtscolleges en het Grondwettelijk Hof;

3° de leden van het operationeel, administratief of logistiek kader van de politiezone waar de gemeente toe behoort;

4° de personeelsleden van de gemeente in kwestie of van de gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen van de gemeente, met uitzondering van de vrijwillige brandweerlieden en de vrijwillige ambulancediensten;

5° de leden van een districtsraad;

6° de personen die in een lokale decentrale overheid van een andere lidstaat van de Europese Unie een ambt of een mandaat uitoefenen dat gelijkwaardig is aan dat van gemeenteraadslid, voorzitter van de gemeenteraad, schepen of burgemeester;

7° de bloedverwanten tot en met de tweede graad, de aanverwanten in de eerste graad of echtgenoten in de gemeenteraad van een zelfde gemeente.

8° de personeelsleden van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn dat de gemeente bedient.

Als bloed- of aanverwanten in een graad zoals vermeld in het eerste lid, 7° of twee echtgenoten worden gekozen bij dezelfde verkiezing, dan wordt de voorkeur bepaald door de grootte van de quotiënten op grond waarvan de door die kandidaten verkregen zetels aan hun lijst zijn toegekend.

Als twee bloed- of aanverwanten in een verboden graad of twee echtgenoten worden gekozen, de ene tot raadslid, de andere tot opvolger, dan geldt het verbod om zitting te nemen alleen voor de opvolger, tenzij de plaats waarvoor hij in aanmerking komt, is opengevallen voor de verkiezing van zijn bloed- of

aanverwant of echtgenoot. Tussen opvolgers die voor opengevallen plaatsen in aanmerking komen, wordt de voorrang allereerst bepaald naar tijdsorde van de vacatures.

Voor de toepassing van deze bepaling worden personen die een verklaring van wettelijke samenwoning als vermeld in artikel 1475 van het Burgerlijk Wetboek hebben afgelegd, met echtgenoten gelijkgesteld.

Aanverwantschap die later tot stand komt tussen raadsleden, brengt geen verval van hun mandaat mee. Dat geldt niet bij een huwelijk tussen raadsleden en als er een verklaring van wettelijke samenwoning als vermeld in artikel 1475 van het Burgerlijk Wetboek, werd afgelegd.

De onverenigbaarheid wordt geacht op te houden door het overlijden van de persoon door wie ze tot stand is gekomen, door echtscheiding of door het ophouden van het wettelijk samenlevingscontract.

Overeenkomstig artikel 71 en 72 van de Nieuwe Gemeentewet zijn de bepalingen van het eerste lid, 1° en 2° eveneens van toepassing op de niet-Belgische onderdanen van de Europese Unie die in België verblijven voor de uitoefening in een andere lidstaat van de Europese Unie van ambten die gelijkwaardig zijn aan die bedoeld in deze bepalingen.

Bijlage 13

Aantal raadsleden per gemeente in Nedersaksen (Artikel 46, eerste lid, NKomVG)

Het inwonersaantal van de gemeente	Aantal raadsleden
Tot en met 500 inwoners	6
1.001–2.000 inwoners	8
2.001–3.000 inwoners	10
3.001–4.000 inwoners	12
4.001–5.000 inwoners	14
5.001–6.000 inwoners	16
6.001–7.000 inwoners	18
7.001–8.000 inwoners	20
8.001–9.000 inwoners	22
9.001–10.000 inwoners	24
10.001–11.000 inwoners	26
11.001–12.000 inwoners	28
12.001–15.000 inwoners	30
15.001–20.000 inwoners	32
20.001–25.000 inwoners	34
25.001–30.000 inwoners	36
30.001–40.000 inwoners	38
40.001–50.000 inwoners	40
50.001–75.000 inwoners	42
75.001–100.000 inwoners	44
100.001–125.000 inwoners	46
125.001–150.000 inwoners	48
150.001–175.000 inwoners	50
175.001–200.000 inwoners	52
200.001–250.000 inwoners	54
250.001–300.000 inwoners	56
300.001–350.000 inwoners	58
350.001–400.000 inwoners	60
400.001–500.000 inwoners	62
500.001–600.000 inwoners	64
Meer dan 600.000 inwoners	66

Bijlage 14

Schematisch overzicht bezoldiging burgemeester in Nedersaksen

Bezoldiging burgemeesters Nedersaksen

Klasse	Inwonertal	Bezoldiging
B 1	Tot en met 10 000	6 071,98
B 2	10 001–15 000	7 056,71
B 3	15 001–20 000	7 473,56
B 4	20 001–30 000	7 910,22
B 5	30 001–40 000	8 411,14
B 6	40 001–60 000	8 884,18
B 7	60 001–100 000	9 344,34
B 8	100 001–200 000	9 823,94
B 9	200 001–400 000	10 316,68
B 9 + toelage	Meer dan 400 000	10 811,03