

Bijlage 1: Beleidsreactie evaluatie Dijkstalwetgeving

1. Aanleiding evaluatie rechtspositie

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel aanpassing uitkeringsduur Appa heeft de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mevrouw Spies, op 11 september 2012 aan de Eerste Kamer toegezegd de gewijzigde Appa na ongeveer zes jaar na inwerkingtreding in integraal te evalueren. De voorliggende evaluatie heeft betrekking op alle wetgeving die in 2010 naar aanleiding van de adviezen van de commissie-Dijkstal en de overige wetgeving die daarna in werking is getreden met betrekking tot de rechtspositie van alle decentrale en landelijke politieke ambtsdragers.¹

2. Doelstelling evaluatie

De eerste drie adviezen van de tijdelijke Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers ('commissie-Dijkstal') hadden betrekking op de rechtspositie van alle gekozen en benoemde ambtsdragers op nationaal en decentraal niveau. De kabinetsstandpunten naar aanleiding van de beide eerste adviezen hebben geleid tot de wet- en regelgeving die in deze evaluatie is betrokken. Door aanvaarding van deze wetsvoorstellen zijn uiteindelijk de volgende wijzigingen in de rechtspositie van politieke ambtsdragers doorgevoerd:

- De maximale uitkeringsduur is teruggebracht van zes jaar naar vier jaar; en vervolgens is dit in 2012 nog verder versoerd naar drie jaar en twee maanden; met als oogmerk normalisering van arbeidsvoorwaarden van politici. De voor werknemers ingevoerde maatregelen werden doorvertaald naar politieke ambtsdragers, rekening houdend met het bijzondere karakter van het politieke ambt.
- De ingangleeftijd van de voortgezette uitkering tot de pensioengerechtigde leeftijd is verhoogd van 50 jaar naar 55 jaar. Daarmee werd de duur verkort van 15 jaar tot maximaal 10 jaar. Met ingang van 1 januari 2016 is de ingangleeftijd van de voortgezette uitkering verder verhoogd tot vijf jaar voor pensioengerechtigde leeftijd. Daarmee is de maximale duur van de voortgezette uitkering verder verkort van tien naar maximaal vijf jaar;
- Invoering sollicitatieplicht. Dit had als doel politieke ambtsdragers te verplichten om in voldoende mate te trachten de werkloosheid zo spoedig mogelijk op te heffen door het aanvaarden van passende arbeid, zoveel mogelijk overeenkomstig de werknemers.
- Introductie van het recht op re-integratievoorzieningen. Dit was bedoeld om politieke ambtsdragers betere uitzichten te geven op een nieuwe betrekking, waardoor voor de betrokken overheden de uitkeringskosten beperkt kunnen blijven.
- De commissarissen van de Koning, de burgemeesters en de voorzitters van de waterschappen zijn onder het uitkeringsregime van de Appa gebracht omdat het afbreukrisico van deze functies geleidelijk is toegenomen.
- De introductie van de plicht tot openbaarmaking van nevenfuncties en inkomsten uit nevenfuncties had als oogmerk het voorkomen van belangenverstremming en de mogelijkheid om te beoordelen of de vervulling van nevenfuncties de uitoefening van de hoofdfunctie benadeelt.
- De introductie van de plicht tot de verrekening van neveninkomsten uit alle niet ambtsgebonden nevenfuncties. Dit beoogde te bereiken dat het politieke ambt ook financieel de hoofdfunctie van de politieke ambtsdrager blijft en het salaris van een politieke ambtsdrager niet substantieel wordt verhoogd met inkomsten uit nevenfuncties

De centrale vraag voor de evaluatie is in hoeverre de (Dijkstal)wetgeving heeft gebracht wat destijds was beoogd. Zijn er op grond van de bevindingen van de evaluatie aanvullende maatregelen nodig?

¹ Handelingen I 2012/13, 8, p. 49, 'In relatie tot een vraag van mevrouw Lokin zeg ik de Kamer graag toe dat wij de nieuwe Appa een keer goed evalueren, inclusief dit element, als de Kamer dit wetsvoorstel zou aanvaarden. Dat moeten we echter doen in een periode waarin er ook ervaringsgegevens beschikbaar zijn. Dat is dus niet eerder dan een jaar of zes na inwerkingtreding van het voorstel van 2010. Die evaluatie wordt wat mij betreft gedaan. Ik zeg dat graag toe. Die evaluatie zal veel breder zijn dan alleen de evaluatie van het al dan niet verkorten van de uitkeringsduur. (...) Zeker, dat zal de hele Appa betreffen en dus ook alle ambtsdragers die onder die regeling vallen.'

3. Context evaluatie

Met betrekking tot de resultaten van het evaluatieonderzoek van Regioplan (zie bijlage 2) is het noodzakelijk vooraf enkele kanttekeningen te plaatsen:

- De evaluatie van de wetgeving is voor het eerst uitgevoerd. Er is geen referentiekader in de vorm van een eerdere vergelijkbare evaluatie van de rechtspositieregelingen van politieke ambtsdragers van deze omvang.
- Een groot deel van de onderzoekspopulatie viel in de onderzoeksperiode onder het overgangsrecht. Er was dus nog geen sprake van een stabiele onderzoeksomgeving.
- Het onderwerp van de evaluatie betreft complexe regelgeving (inclusief overgangsrecht) en technisch ingewikkelde materie. Er was nog geen goede database met basisgegevens beschikbaar.
- Complicerend was dat de uitvoering van beide elementen van het evaluatieonderzoek (neveninkomsten en sollicitatieplicht) is gedecentraliseerd naar vele partijen binnen de bestuurslagen.
- De respons was ondanks vele oproepen de vragenlijsten in te vullen niet bijzonder hoog te noemen (zittende ambtsdragers 28%, bij de Kamerleden 15%). De respons is binnen de gemeentelijke sector wel representatief.
- Met betrekking tot de evaluatie van de sollicitatieplicht en re-integratievoorzieningen is relevant dat het onderzoek betrekking heeft op een arbeidsmarkt in een economisch bijzonder lastige periode.

4. Resultaten evaluatieonderzoek en daaraan gekoppelde beleidsvoornemens

4.1 Algemene conclusies

Met ingang van 2010, 2012, 2013, 2014 en 2016 zijn in de uitkeringsaanspraken van politieke ambtsdragers versoeringen doorgevoerd. Bij de behandeling in 2015 van het wetsvoorstel om de maximale uitkeringsduur van de voortgezette uitkering terug te brengen van tien naar vijf jaar, is benadrukt dat de grens van verdere versoeringen van de uitkering is bereikt. Het voorliggend evaluatieonderzoek door Regioplan geeft geen aanleiding met betrekking tot de uitkering tot een andere conclusie te komen.

Dit standpunt is opnieuw aangehaald in de integrale visie rechtspositie politieke ambtsdragers die in 2016 in de Tweede Kamer is besproken en onderschreven. Aan de Tweede Kamer is bij deze gelegenheid toegezegd te bezien of de later doorgevoerde wijzigingen in de rechtspositie van de afgelopen jaren redelijk en billijk zijn gezien het toetsingskader van de integrale visie. Alle wijzigingen van de afgelopen jaren in het uitkeringsrecht overziend, kan worden geconstateerd dat bij deze wijzigingen:

- het bijzondere van het politieke ambt daadwerkelijk in de overwegingen is betrokken,
- dat het eigenstandige karakter van de uitkeringsvoorziening van politieke ambtsdragers niet wezenlijk is aangetast en
- dat het uitgangspunt van de visie bij deze aanpassingen: "Aansluiten bij werknemers daar waar het kan, een toegesneden rechtspositie daar waar het moet" als stelregel is gehanteerd.

De evaluatie van de rechtspositionele aanpassingen van de afgelopen jaren door Regioplan leidt tot de algemene conclusie dat geen grote systeemwijzigingen op de onderzochte gebieden (de sollicitatieplicht, de re-integratie en de openbaarmaking en verrekening van neveninkomsten) in de rechtspositie van politieke ambtsdragers noodzakelijk zijn. De huidige rechtspositie is op deze terreinen passend en evenwichtig. Wel is er reden en ruimte de rechtspositie op een aantal punten voor de uitvoeringspraktijk verder aan te scherpen. Hierdoor kan de sollicitatieplicht, de re-integratie en de openbaarmaking en verrekening van neveninkomsten beter verlopen.

In de volgende paragrafen zijn de belangrijkste bevindingen van het evaluatierapport van Regioplan aangehaald. Hieraan zijn vervolgens wijzigingsvoorstellen gekoppeld om de uitvoering in de praktijk te ondersteunen.

4.2 Sollicitatieplicht en re-integratie

Vóór 2010 gold voor politieke ambtsdragers met een Appa-uitkering geen sollicitatieplicht. Ook was er geen ondersteuning bij de re-integratie. Na 2010 is er in dit opzicht geleidelijk een

verandering doorgevoerd. De uitkeringsgerechtigde is er tegenwoordig terdege van doordrongen zich in te moeten spannen om uit de uitkering te komen. Politieke ambtsdragers ervaren zich geholpen en ervaren dat ze er niet alleen voor staan in hun zoektocht naar een nieuwe werkkring na de politiek. Deze sociale component is van belang vanwege de sterke samenhang met het onvoorspelbare karakter van het politieke ambt. Na een plotseling vertrek uit de politiek is er namelijk vaak tijd nodig voor verwerking. 'In voorkomend geval vormt hulp bij die verwerking een gewaardeerd onderdeel van de geboden ondersteuning en begeleiding naar werk. Deze ondersteuning biedt perspectief, structuur en mogelijkheden om opnieuw te beginnen.'²

Door alle vijf bevraagde re-integratiebureaus, werkzaam op het gebied van de Appa, wordt geconstateerd dat de consolidatiefase van de sollicitatieplicht is aangebroken. Er is veel steun voor de sollicitatieplicht en de re-integratievoorzieningen. Ook de re-integratiebureaus constateren dat de sollicitatieplicht bij de politieke ambtsdragers onomstreden is. Zowel de politieke ambtsdragers, de voormalige politieke ambtsdragers als de betrokken functionarissen van de bestuursorganen zijn van mening dat de sollicitatieplicht in combinatie met het beschikbaar stellen van re-integratievoorzieningen bijdraagt aan het zo snel mogelijk uit de Appa-uitkering komen. De Appa-gerechtigden zijn daarbij van mening dat het vooral de eigen inspanningen zijn die effectief tot een nieuwe baan leiden. De re-integratiebureaus merken hierover op dat re-integratie-inspanningen er juist ook gericht zijn op zelfredzaamheid om betrokkenen zich bewust te laten worden van de eigen kennis en vaardigheden en om deze doelgericht te kunnen vertalen naar de arbeidsmarkt. Zes op de tien voormalig ambtsdragers is tevreden over de re-integratiebegeleiding; slechts één op de tien is ontevreden. Betrokkenen zijn goed geïnformeerd over de sollicitatieverplichtingen en re-integratievoorzieningen, vaak langs verschillende kanalen.

Op grond van de Appa moeten na de eerste drie maanden Appa-uitkering de voormalig ambtsdragers wekelijks sollicitatieactiviteiten ondernemen en daarover rapporteren aan het re-integratiebureau. Zestig procent van de voormalig ambtsdragers beleefde de controle door het re-integratiebedrijf als intensief. De sollicitatieplicht wordt in het algemeen nageleefd. Daarmee is het doel bereikt van de verplichting van ambtsdragers om in voldoende mate te trachten de werkloosheid zo spoedig mogelijk op te heffen door het aanvaarden van passende arbeid.

Ruim vier op de tien voormalig ambtsdragers stroomt uit naar een baan in loondienst en ruim twee op de tien wordt ZZP'er. Zij komen het vaakst terecht in het openbaar bestuur/overheid of in de sectoren onderwijs, gezondheidszorg of welzijn. Vaak heeft de uitkeringsgerechtigde meer banen naast elkaar (stapelning).

Uit de enquête blijkt dat van de voormalig ambtsdragers die de enquête hebben ingevuld bijna zestig procent sinds het aftreden als politieke ambtsdrager een of meer nieuwe betaalde functies heeft. Ruim 80 procent van hen heeft zijn (eerste) nieuwe betaalde functie binnen één jaar na aftreden gevonden. Door de beperkte beschikbaarheid en vergelijkbaarheid van re-integratiegegevens is het helaas niet mogelijk gebleken algemene conclusies te trekken over de snelheid waarmee voormalig bestuurders weer inkomen uit arbeid verwerven. De doelstelling van het recht op re-integratievoorzieningen - politieke ambtsdragers betere uitzichten te geven op een nieuwe betrekking - lijkt wel te zijn bereikt.

In de evaluatie door Regioplan van de uitvoeringspraktijk van de sollicitatieplicht zijn de volgende meer specifieke verbeterpunten naar voren gekomen:

Vrijstelling sollicitatieplicht gedurende de eerste drie maanden

In de eerste drie maanden na beëindiging van het politieke ambt is een ambtsdrager vrijgesteld van de plicht tot solliciteren. Uit het onderzoek blijkt dat bijna twee derde van de ambtsdragers (64%) al in de eerste drie maanden start met solliciteren.

De periode van drie maanden uitstel van de sollicitatieplicht is ingevoerd omdat politieke ambtsdragers geen opzegtermijn noch enige andere vorm van ontslagbescherming kennen. Zeker een tussentijds ontslag of aftreden is in de regel abrupt en onverwacht. Een ontslag of aftreden als gevolg van de verkiezingen is wat meer voorzienbaar, zeker als de betrokken ambtsdrager niet

² Kamerstukken II 2015/16, 28479, nr. 75, blz. 2.

herkiesbaar is of te kennen heeft gegeven te zullen aftreden. Op dit moment zijn de sollicitatieplicht en het recht op re-integratievoorzieningen onlosmakelijk aan elkaar verbonden.

Het kabinet is voornemens voor te stellen dat de drie maanden uitstel in de Appa van de sollicitatieplicht blijft gelden, om de ambtsdragers in voorkomende gevallen in de gelegenheid te stellen na een abrupt vertrek te recupereren, maar dat het recht op re-integratievoorzieningen gelijk na het aftreden in zal gaan. Dat stelt gewezen ambtsdragers die zich tijdig hebben voorbereid op het aftreden, in de gelegenheid al gelijk na dat aftreden te beginnen met de re-integratieactiviteiten.

Onderscheid vrijwillige en verplichte outplacement

Het in de Appa opgenomen onderscheid tussen vrijwillige en verplichte outplacement (en de daarbij horende verschillen in de wijze van bekostiging) is in de praktijk niet helder³. De meeste (ruim driekwart) van de voormalig ambtsdragers is naar eigen zeggen zelfs niet bekend met het onderscheid.

In de praktijk wordt genoemd onderscheid tussen vrijwillige en verplichte outplacement niet of nauwelijks gemaakt en heeft het niet of nauwelijks een functie. Daarom is het kabinet voornemens voor te stellen het onderscheid tussen vrijwillige en verplichte outplacement in de Appa weg te nemen.

Het kabinet stelt voor in de Appa op te nemen dat een gewezen ambtsdrager in elk geval recht heeft op ondersteuning door een re-integratiebureau. Betrokkene heeft daarbij een keuze uit tenminste twee bureaus. Dit is ook meer consistent met de wet- en regelgeving met betrekking tot aanbesteding. In de praktijk blijkt dat de re-integratiekosten bij een aanbesteding door de schaalvoordelen aanmerkelijk lager zijn dan de maximumvergoeding die wordt gehanteerd bij de huidige individuele begeleiding en ondersteuning.

De suggestie van de uitvoeringsinstellingen om de kwaliteit van re-integratiebureaus te normeren kan door certificering en/of door het opnemen van kwaliteitsnormen in de aanbesteding worden gerealiseerd. Op nationaal niveau en bij provincies en waterschappen wordt al gezamenlijk opgetrokken bij de aanbesteding.

Voortduren sollicitatieplicht

Uit de evaluatie komt naar voren dat veel Appa-uitkeringsgerechtigden het onwenselijk vinden dat:

- a) er door de koppeling aan de hoogte van het nieuwe inkomen een sollicitatieplicht blijft bestaan, ook indien iemand nog maar een klein restdeel van de uitkering ontvangt;
- b) voormalig ambtsdragers die kort voor hun pensioen staan nog een sollicitatieplicht kennen.

De sollicitatieplicht op grond van de Appa geldt zolang er nog een uitkering wordt uitbetaald. Het inkomen dat met een of meer nieuwe functies wordt gegenereerd, is niet altijd genoeg om helemaal geen Appa-uitkering meer te ontvangen. Re-integratiebureau's melden in dit kader dat het geregeld voorkomt dat politieke ambtsdragers buiten de politiek niet het niveau, de kennis en/of ervaring hebben om zodanig werk te vinden dat de uitkering op nihil kan worden gebracht. Daardoor moeten uitkeringsgerechtigden blijven solliciteren terwijl zij voltijds op hun eigen niveau inkomsten genereren.

Naarmate de aanvulling vanuit de Appa kleiner is, zal er eerder sprake zijn van een succesvolle re-integratie. Sommige uitkeringsgerechtigden willen vanwege een fulltime passende nieuwe functie afzien van het restant van de Appa-uitkering. Dat is gezien de huidige regelgeving echter riskant omdat daarmee wordt afgezien van het volledig recht op een uitkering, dus vanaf het begin. Dat betekent dat er bij onverhoopt verliezen van die nieuwe functie, in het geheel geen Appa-vangnet meer is.

³

In het geval van vrijwillige planmatige begeleiding en ondersteuning is het de uitkeringsgerechtigde die het initiatief neemt. Bij de verplichte planmatige begeleiding en ondersteuning ligt het initiatief bij het re-integratiebedrijf en de uitvoeringsorganisatie. Tussen beide soorten ondersteuning bestaat een verschil in bekostiging. Voor vrijwillige begeleiding ontvangt de gewezen politieke ambtsdrager (op declaratiebasis) een financiële bijdrage van het bestuursorgaan van maximaal 20% van de laatstgenoten bezoldiging op jaarbasis. Als het bestuursorgaan verplicht tot planmatige begeleiding en ondersteuning komen de gefactureerde daadwerkelijke kosten geheel voor rekening van het bestuursorgaan.

Daarom is het voornemen om voor te stellen het in de Appa mogelijk te maken dat betrokkene gedeeltelijk, dus zowel qua hoogte als voor een bepaalde periode, afziet van het recht op de uitkering in plaats van afzien van het volledige recht gedurende de gehele uitkering. Daarmee komt de sollicitatieplicht voor de gewezen ambtsdrager te vervallen in de periode dat wordt afgezien van het restant van de uitkering, maar dat deze plicht herleeft zodra betrokkene onverhoopt moet terugvallen op de uitkering. Dat voorkomt dat ambtsdragers moeten blijven solliciteren ook al hebben ze een volledige werkkring die net te weinig opbrengt om de uitkering op nihil te stellen.

De WW-uitkering vervalt bij vertrek van de uitkeringsgerechtigde naar het buitenland buiten de EU. Ook dat element zal één op één in de Appa worden overgenomen. De bijzondere positie van een politieke ambtsdrager rechtvaardigt niet dit verschil in uitkeringsaanspraken.

Loopbaanoriëntatie tijdens het ambt

Over de vraag of er tijdens de uitoefening van een politiek ambt al aandacht moet zijn voor de arbeidsmarktpositie in de periode erna, zijn de meningen in het onderzoek verdeeld. Ongeveer twee op de drie voormalige en huidige ambtsdragers vinden dit niet nodig of wenselijk. Vanuit het oogpunt van employability (van werk naar werk) zou dat raadzaam kunnen zijn, maar het kan op gespannen voet staan met een integere uitoefening van het ambt. Voortijdig aftreden als volksvertegenwoordiger kan worden gezien als een vertrouwensbreuk met de kiezer. Bij het aanvaarden van een functie tijdens de ambtsvervulling kan daarnaast ook de schijn van belangenverstrengeling optreden.

De intakefase (waarin onder andere het re-integratieplan wordt opgesteld voor de uitkeringsgerechtigde) duurt drie tot vier weken. Deze periode kan worden verkort door al tijdens het ambt aan de slag te gaan met activiteiten die gericht zijn op loopbaanoriëntatie waarmee nu later ook in het re-integratieplan wordt begonnen. Dat is ook in lijn met de aanbeveling van Regioplan meer aandacht te besteden aan het voorkomen van werkloosheid al tijdens het ambt. In de verschillende rechtspositieregelingen zal om deze reden een grondslag worden opgenomen voor de vergoeding van de kosten voor loopbaanoriëntatie of mobiliteit bevorderende activiteiten tijdens het ambt. Voor raadsleden van de grotere gemeenten zal dit als mogelijkheid worden geregeld indien daartoe een verordening is vastgesteld. Het is daarbij niet de bedoeling dat tijdens de ambtsvervulling al daadwerkelijk wordt gesolliciteerd naar een nieuwe functie. Maar als betrokkenen al tijdens de ambtstermijn beginnen met reflectie op de loopbaan en arbeidsmarktpositie ná het ambt en ambtsdragers in staat worden gesteld om in dat kader aan hun vaardigheden te werken, kunnen betrokkenen al meteen na het aftreden een vliegende start maken met de sollicitatieactiviteiten.

Arbeidsmarktpositie

Vóór het aftreden schatten voormalig ambtsdragers hun arbeidsmarktpositie aanzienlijk sterker in dan erna. De feitelijke kans op werk is, zo blijkt uit het rapport van Regioplan, significant groter naarmate de voormalige ambtsdrager jonger is. Een negatieve invloed hebben volgens respondenten: de relatief hoge leeftijd van voormalig ambtsdragers, een langere duur van de politieke carrière, alleen of vooral politieke werkervaring, het imago van politici, een aan het ambt in plaats van de persoon gebonden netwerk en het niet kunnen terugvallen op een terugkeerregeling.

De vraag is hoe uitstroomkansen van politieke ambtsdragers tegen deze achtergrond kunnen worden vergroot. De volgende mogelijkheden zullen worden verkend:

1. Een onderzoek naar de specifieke arbeidsmarktpositie van gewezen politieke ambtsdragers en de aarzelingen bij werkgevers;
2. Onderzoeken van de mogelijkheid om tijdelijke werkervaring op te doen zodat uitkeringsgerechtigde ambtsdragers ook hun tijdens het ambt verkregen meerwaarde aan werkgevers kunnen laten zien;
3. Een bestuurder ontwikkelt gedurende zijn ambt competenties en vaardigheden die ook in andere functies worden gevraagd. De vraag is dan hoe deze verworven competenties voor werkgevers inzichtelijk kunnen worden gemaakt. Een mogelijkheid is de zogeheten erkenning van verworven competenties (EVC). Onderzocht zal worden hoe dit instrument kan worden ingezet om de positie op de arbeidsmarkt van gewezen ambtsdragers te versterken;

4. Het onderzoeken van het effect van een terugkeergarantie (burgerschapsverlof);
5. Nu de Appa-gerechtigden vaak ouder zijn dan WW-gerechtigden, is er aanleiding om te bezien of de uitstroombevorderende maatregelen voor oudere WW-gerechtigden ook voor de Appa-uitkeringsgerechtigden in kunnen worden gezet. Bijvoorbeeld het met ingang van 1 januari 2018 ingevoerde loonkostenvoordeel, een jaarlijkse tegemoetkoming voor werkgevers die oudere werknemers van 56 jaar en ouder vanuit een uitkeringssituatie in dienst nemen of houden.

Informatievoorziening

Door het ontbreken van voldoende vergelijkbare gegevens, de complexiteit van de regelingen en de overgangsbepalingen kan de effectiviteit van de sollicitatieplicht nu nog niet goed cijfermatig worden vastgesteld. De financiële kosten-batenbalans van de sollicitatieplicht in combinatie met de re-integratiebegeleiding lijkt volgens Regioplan naar de batige kant door te slaan, maar dit kan met de huidige gegevens niet worden onderbouwd.

BZK heeft al regelmatig overleg met de gecontracteerde uitvoeringsorganisaties en de daaraan gelieerde re-integratiebureaus, en met verschillende andere instanties die de Appa uitvoeren. In dergelijk overleg worden signalen uit de praktijk besproken en op basis daarvan wordt soms beleid aangescherpt. Voorbeelden hiervan zijn het beleid voor de uitvoering van de sollicitatieplicht bij het opstarten van een eigen bedrijf en dat voor het volgen van een opleiding tijdens de uitkering. Dit evaluatieonderzoek heeft duidelijk gemaakt dat de al beschikbare re-integratiecijfers, onderling slecht vergelijkbaar zijn. BZK heeft de grootste uitvoeringsinstellingen en re-integratiebureaus op het gebied van de Appa, bereid gevonden samen te werken aan een informatieprotocol. Op basis van dat informatieprotocol zullen onderling vergelijkbare cijfers over in- en uitstroom van Appa-uitkeringsgerechtigden beschikbaar komen zodat het effect van de re-integratie in de toekomst (beter) kan worden gevolgd.

4.3 Openbaarmaking en verrekening

Het evaluatieonderzoek van Regioplan had betrekking op de verplichting om tijdens de ambtsvervulling:

1. nevenfuncties openbaar te maken;
2. neveninkomsten openbaar te maken en
3. neveninkomsten te verrekenen met het salaris.

Openbaarmaking nevenfuncties en -inkomsten

De doelen van openbaarmaking van nevenfuncties en -inkomsten zijn het vergroten van het zicht op (de schijn van) belangenverstremming en van (mogelijke) negatieve effecten van nevenfuncties op de hoofdfunctie als politieke ambtsdrager. Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat nevenfuncties grotendeels openbaar worden gemaakt.

Bij de openbaarmaking van neveninkomsten is het beeld genuanceerder:

- Van de onderzochte organisaties maakt 45% de neveninkomsten openbaar.
- De informatie over neveninkomsten die wel openbaar wordt gemaakt, is vaak niet volgens de wettelijke voorschriften. Zo worden niet de daadwerkelijke bedragen openbaar gemaakt maar uitsluitend dat de neveninkomsten bezoldigd of onbezoldigd zijn (65% van de onderzochte organisatie die hebben aangegeven neveninkomsten openbaar te maken).
- De openbaarmaking veronderstelt gesprekken tussen de volksvertegenwoordiging en bestuurders over hun nevenfuncties en -inkomsten. Bij een deel van de politieke ambtsdragers (34%) is het een jaarlijks of vast terugkerend agendapunt, bijvoorbeeld in het kader van het integriteitsbeleid. Het vaakst worden dit soort gesprekken echter gevoerd bij aanvaarding van het ambt (drie op de vier politieke ambtsdragers).
- Bij vijf procent van de huidige ambtsdragers met een nevenfunctie was een gesprek met de volksvertegenwoordiging over nevenfuncties en/of -inkomsten aanleiding om de nevenfunctie te beëindigen.
- Het opvragen van informatie over neveninkomsten en nevenfuncties door pers en publiek lijkt, op basis van informatie van het onderzoek, in de praktijk weinig voor te komen.
- Een direct effect van de verplichting tot openbaarmaking van nevenfuncties en -inkomsten is dat men eerder van die functies en/of de inkomsten afziet. Ruim de helft van de huidige

ambtsdragers die vóór het aanvaarden van het ambt nevenfuncties hadden, heeft een of meer nevenfunctie(s) beëindigd wegens het aanvaarden van het politieke ambt.

Samenvattend is de conclusie dat transparantie van neveninkomsten en nevenfuncties van politieke ambtsdragers voor een integere functie vervulling en weerbare democratie van belang is. Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat in de praktijk de openbaarmaking van nevenfuncties en de verrekening van de neveninkomsten goed verlopen. De openbaarmaking van die neveninkomsten gebeurt nog onvoldoende systematisch en consequent.

Het is de bedoeling met hun vertegenwoordigers en bestuurlijke koepels af te spreken hoe die transparantie van neveninkomsten op basis van de wet kan worden ondersteund en hoe dit kan leiden tot het juiste debat binnen de vertegenwoordigende organen. Hierover zal een brief worden verzonden aan de volksvertegenwoordigende organen en dagelijks besturen van gemeenten, provincies en waterschappen. De effecten van deze interventie zullen worden gevolgd.

Verrekenen neveninkomsten

Van alle voorzitters en dagelijks bestuurders van de gemeenten, provincies en waterschappen die voltijds werken en die niet onder het overgangsrecht vallen, moeten hun neveninkomsten uit niet-ambtsgebonden nevenfuncties verrekenen indien die meer dan veertien procent van hun bestuurderssalaris omvatten. Voor de berekening van het al dan niet te verrekenen bedrag is een zogenoemde verrekenmodule als webapplicatie beschikbaar gesteld door het ministerie van BZK. Op basis van het advies van de verrekenmodule neemt het college vervolgens een formeel besluit over de verrekening en/of terugvordering in het individuele geval van de politieke ambtsdrager.

Uit het onderzoek van Regioplan volgt dat ruim 80% van de functionarissen aangeeft dat hun organisatie naar tevredenheid gebruik maakt van de verrekenmodule; slechts 1% was niet tevreden over het gebruik. Indien de verrekenmodule niet werd gebruikt (14% van de respondenten), zijn hiervoor doorgaans administratieve redenen, bijvoorbeeld een fusie van gemeenten.

Geconcludeerd kan worden dat het verrekenen van neveninkomsten intussen is ingeburgerd in de bestuurlijke praktijk. De verrekenmodule is een geaccepteerd en gewaardeerd instrument om de colleges te helpen door de hoogte van de te verrekenen inkomsten te berekenen. Wel zal, mede aan de hand van het beperkt aantal kritiekpunten uit het onderzoek, worden bezien hoe de verrekenmodule nog gebruiksvriendelijker kan worden gemaakt.

In het rapport van Regioplan is aangegeven dat er in het verrekenjaar 2015 in totaal € 130.034 daadwerkelijk werd verrekend op basis van de advisering vanuit de door BZK beschikbaar gestelde verrekenmodule. In 2014 was dat in totaal € 87.472 en in 2013 € 76.282. Regioplan verklaart dit feit dat in 2015 een beduidend hoger bedrag is verrekend dan in de jaren ervoor, mede aan het toenemend aantal bestuursorganen dat gebruik maakt van de verrekenmodule. Wordt daarvoor gecorrigeerd, dan lijkt het totaalbedrag in lijn met voorgaande jaren.

Uit recente, na het afsluiten van het rapport van Regioplan, naar voren gekomen cijfers met betrekking tot het verrekenjaar 2016 blijkt dat er ten aanzien van een totaalbestand van 2.218 ambtsdragers (waarvan er 2.127 adviseringen zijn afgerond) € 100.296 is verrekend op basis van de advisering vanuit de verrekenmodule. Dit resultaat over het verrekenjaar 2016 ondersteunt de conclusie dat de verrekening geen substantiële bedragen betreft. De conclusie is dat die ambtsdragers in beperkte mate inkomsten verwerven naast het politieke ambt.

In vergelijking met voorgaande jaren is het percentage van alle bestuursorganen binnen de provincies, gemeenten en waterschappen die de verrekenmodule volledig hebben afgerond, gestegen naar 94 %. Ten opzichte van de voorgaande jaren is er nog steeds sprake van vooruitgang, 72% (2013), 75% (2014) en 87% (2015). Het verrekenjaar 2016 was de tweede keer dat de applicatie is aangeboden aan de eilandbesturen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de BES-eilanden). Daarom zijn de BES in deze vergelijking over de jaren 2013-2016 niet meegenomen.

Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de verrekening aan het gestelde doel tegemoetkomt. Het jaarlijks te verrekenen bedrag is laag te noemen op een populatie van circa 2.200 ambtsdragers. Hieruit kunnen twee dingen worden opgemaakt. Ten eerste dat het risico van belangenverstremgeling als gevolg van hoge bedragen aan neveninkomsten niet groot is

te achten. Ten tweede dat het salaris van een politieke ambtsdrager die onder de verrekenplicht valt, niet substantieel wordt aangevuld met inkomsten uit nevenfuncties.

Zoals eerder gememoreerd (paragraaf 3) was er vanwege het vele overgangsrecht in de onderzochte periode geen sprake van een stabiele onderzoeksomgeving. Uit het onderzoek van Regioplan blijkt echter ook dat bij veel ambtsdragers ook geen verrekening plaatsvindt omdat zij met de neveninkomsten binnen de bijverdienmarge van 14% van de bezoldiging bleven. Van de 135 respondenten betrof dat 50%. Voor 27% van hen golden andere redenen waarom er niet verrekend werd. Hierbij valt te denken aan betrokkenen die het ambt van waarnemend burgemeester bekleedden, welk ambt geen verrekenplicht kent. Van genoemde respondenten viel 12% onder het overgangsrecht.

In het onderzoek van Regioplan is ook gevraagd naar (neven)effecten van de verrekening in de praktijk. Expliciet is gevraagd naar ontwijkend gedrag van de ambtsdragers, zoals aanpassing omvang tijdsbestedingsnorm; fiscale arrangementen, opzeggen nevenfuncties, of het niet meer aanvaarden van nieuwe functies. Voor de verrekening van neveninkomsten kunnen echter op basis van dit onderzoek geen neveneffecten worden aangetoond.

Regioplan heeft een globale kosten-batenanalyse gemaakt van de verrekening van neveninkomsten. Hierbij is rekening gehouden enerzijds de kosten van de technische ondersteuning (de openstelling van de applicatie en het bemensen van de helpdesk) en anderzijds de kosten van personele inzet. Voor deze laatstgenoemde inzet is gewerkt met geschatte kosten van zowel de ambtsdragers als de contactpersonen bij (in 2015) 1806 casus van gemeenten, 93 van provincies en 168 van waterschappen aan de orde geweest. Dat zou betekenen dat hiermee 2067 uren van ambtsdragers en contactpersonen samen gemoeid zijn geweest.

Onder de gegeven aannames betekent dit dat in 2015 de financiële kosten van verrekening hoger zijn dan de financiële baten. Ook in de jaren 2013 en 2014 waren in financieel opzicht de kosten hoger dan de baten. Zoals regioplan terecht onderkent, is het verrekenen van neveninkomsten echter vooral ingestoken als een integriteitsinstrument en dat nut wordt breed onderschreven.