



Ambtsdragers, voormalig ambtsdragers en de Dijkstal- wetgeving

Een evaluatie

- EINDRAPPORT -

Auteurs

Dr. J. Mevissen (Regioplan)
Ir. H. Visee (Regioplan)
K. de Vaan MSc (Regioplan)
m.m.v.: drs. B. Berkhout en drs. J. van den Tillaart

In samenwerking met:

Dr. L. Zwaan (Leeuwendaal)
Drs. C. van der Salm (Leeuwendaal)
Mr. K. van Zijtveld (Leeuwendaal)

Amsterdam, 18 augustus 2017
Publicatienr. 15177
OND: 1359298

© 2017 Regioplan, in opdracht van met ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden veeleenvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan. Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

INHOUDSOPGAVE

| | | |
|----------|--|----------|
| 1 | Inleiding | 1 |
| 1.1 | Aanleiding voor dit onderzoek en vraagstelling | 1 |
| 1.2 | Onderzoeksopzet en -verantwoording | 2 |
| 1.3 | Reflectie op het onderzoek | 6 |
| 1.3 | Opbouw van dit rapport..... | 7 |
| 2 | Samenvatting van de bevindingen | 9 |

Deelonderzoek 1:

Nevenfuncties, neveninkomsten en de verrekening van neveninkomsten

| | | |
|----------|---|-----------|
| 3 | Hoe wordt de wetgeving uitgevoerd? | 19 |
| 3.1 | Openbaar maken nevenfuncties en neveninkomsten..... | 19 |
| 3.2 | Actualiteit overzicht van nevenfuncties en neveninkomsten | 23 |
| 3.3 | Verrekening neveninkomsten | 25 |
| 3.4 | Conclusie | 27 |
| 4 | Realisatie van hetgeen de wetgeving beoogt | 29 |
| 4.1 | Publieke beoordeling | 29 |
| 4.2 | Publieke bespreking..... | 32 |
| 4.3 | Kosten en baten verrekenen neveninkomsten | 34 |
| 4.4 | Conclusies..... | 36 |
| 5 | Wat zijn neveneffecten van de wetgeving? | 39 |
| 5.1 | (Neven)effecten van de openbaarmaking..... | 39 |
| 5.2 | Neveneffecten verrekenen van neveninkomsten..... | 40 |
| 5.3 | Conclusies..... | 42 |
| 6 | Uitvoerbaarheid en mogelijke verbeterpunten | 43 |
| 6.1 | Mogelijke verbeterpunten openbaarmaking..... | 43 |
| 6.2 | Mogelijke verbeterpunten verrekening..... | 44 |
| 6.3 | Conclusies..... | 45 |

Deelonderzoek 2:**Evaluatieonderzoek uitkeringen, loopbaanprincipe, sollicitatieplicht en re-integratievoorzieningen**

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 7 | Inleiding | 49 |
| 8 | De sollicitatieplicht | 53 |
| 8.1 | Wijze waarop de sollicitatieplicht wordt uitgevoerd..... | 53 |
| 8.2 | Organisatie van sollicitatieplicht en re-integratiepraktijk | 58 |
| 8.3 | Employability | 62 |
| 8.4 | Onderscheid vrijwillig en verplicht outplacement..... | 64 |
| 8.5 | Naleving van de sollicitatieplicht | 65 |
| 8.6 | Zoekduur en aard van een nieuwe baan | 66 |
| 8.7 | Effectiviteit van de sollicitatieplicht..... | 75 |
| 8.8 | Verbeterpunten | 79 |
| 8.9 | Conclusies..... | 80 |
| 9 | Het loopbaanprincipe | 83 |
| 9.1 | Effectiviteit van het loopbaanprincipe | 83 |
| 9.2 | Neveneffecten | 85 |
| 9.3 | Conclusies..... | 86 |
| 10 | De uitkeringsduur | 87 |
| 10.1 | Effectiviteit van de gewijzigde uitkeringsduur | 87 |
| 10.2 | Conclusies..... | 92 |
| | Bijlagen | 93 |
| Bijlage 1 | Onderzoeksvragen..... | 95 |
| Bijlage 2 | Leden begeleidingscommissie en respondenten..... | 97 |
| Bijlage 3 | Geraadpleegde bronnen | 101 |
| Bijlage 4 | Aanvullende informatie-uitvraag uitvoerders en re-integratiebedrijven | 105 |
| Bijlage 5 | Factoren die bijdragen aan het vinden van een nieuwe betaalde functie..... | 107 |

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding voor dit onderzoek en vraagstelling

In 2010 zijn er, naar aanleiding van adviezen van de commissie-Dijkstal, wijzigingen doorgevoerd in wet- en regelgeving met betrekking tot de rechtspositie van politieke ambtsdragers¹, de zogenoemde Appa-regeling. Het betreft hier onder andere de volgende wijzigingen: verhoging van de ingangleeftijd van de voortgezette Appa-uitkering, verlaging van de maximale duur van de reguliere Appa-uitkering, introductie van het loopbaanprincipe en invoering van een sollicitatieplicht met re-integratievoorzieningen. Deze wijzigingen gelden in principe voor alle na de eerst volgende verkiezingen aangetreden nieuwe ambtsdragers. Daarnaast is als gevolg van de adviezen van de commissie-Dijkstal wettelijk geregeld dat politieke ambtsdragers zowel hun nevenfuncties als neveninkomsten openbaar moeten maken en dat eventuele neveninkomsten verrekend moeten worden.

Sinds de Provinciale Staten- en Waterschapsverkiezingen van 18 maart 2015, en de daaraan voorafgaande Tweede Kamer- en gemeentelijke verkiezingen, zijn alle zittende politieke ambtsdragers gebonden aan de hiervoor genoemde wijzigingen.

Het doel van het onderzoek is in algemene termen om na te gaan of de Dijkstalwetgeving heeft gebracht wat destijds was beoogd, en of er nog aanvullende maatregelen nodig zijn.

Het onderzoek valt uiteen in twee deelonderzoeken:

- Deelonderzoek 1: Evaluatieonderzoek naar nevenfuncties, neveninkomsten en de verrekening van neveninkomsten. Het doel van dit deelonderzoek is het verkrijgen van inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de openbaarmaking van nevenfuncties en neveninkomsten, en de verrekening van (niet-ambtsgebonden) neveninkomsten. Belangrijk daarbij is om na te gaan of de wetgeving de verwachtingen uit 2010 heeft waargemaakt, en om inzicht te bieden in eventuele verbeterpunten in de uitvoeringspraktijk.
- Deelonderzoek 2: Evaluatieonderzoek uitkeringen, loopbaanprincipe, sollicitatieplicht en re-integratievoorzieningen. Het doel van dit deelonderzoek is inzicht te krijgen in hoeverre het samenstel van de introductie van a) de verkorting van de maximumduur van de uitkeringen, b) het loopbaanprincipe en c) de sollicitatieplicht, inclusief de re-integratievoorzieningen, zijn doel heeft bereikt en effectief is in de praktijk. Ook moet het onderzoek inzicht geven in mogelijke verbeterpunten.

¹ Dit betreft vooral bestuurders. De decentrale volksvertegenwoordigers en senatoren vallen niet onder de Appa-regeling. Voor de leesbaarheid van de rapportage wordt deze uitzondering niet iedere keer expliciet benoemd.

Voor elk deelonderzoek zijn hoofdvragen en meerdere deelvragen geformuleerd (zie bijlage 1).

Hierna beschrijven we in het kort op welke manier we antwoorden hebben gezocht op deze vragen.

1.2 Onderzoeksopzet en -verantwoording

1.2.1 Onderzoeksopzet

Het uitgevoerde onderzoek bestond uit vier onderdelen:

1. Een uitgebreide kwalitatieve voorfase waarin we via face-to-face-interviews de thematiek breed belichtten, de eerste beelden kregen voor de beantwoording van de onderzoeksvragen en informatie verzamelden waarmee we de vragenlijst voor de kwantitatieve fase konden opstellen.

Geïnterviewd zijn:

- Gemeentelijke en provinciale griffiers
- HRM-functionarissen van publieke organisaties
- Koepels en beroepsverenigingen
- Politieke partijen
- Re-integratiebedrijven en Uitvoeringsorganisaties
- Secretarissen van gemeente, provincie en waterschap²
- Voormalig ambtsdragers
- Vertegenwoordigers van het ministerie van BZK

Voor een overzicht van respondenten zie bijlage 2.

De activiteiten voor deze fase zijn begin 2016 uitgevoerd (januari tot en met maart 2016).

2. Een kwantitatieve fase waarin de relevante doelgroepen voor beide deelonderzoeken zijn ondervraagd via een online enquête (periode april 2016 tot en met juli 2016). Zie hierna.
3. Een literatuurverkenning en (beperkte) websearch. Het grootste gedeelte hiervan is bij de start van het onderzoek (begin 2016) uitgevoerd. Gedurende de looptijd van het project zijn aanvullend beschikbaar gekomen documenten bestudeerd en is de websearch (eind 2016) vanwege mogelijke gedateerdheid van eerder verkregen informatie opnieuw uitgevoerd. Voor de geraadpleegde bronnen zie bijlage 3.
4. Een verdiepende fase waarin kwantitatieve gegevens over in- door en uitstroom van hun Appa-cliënten zijn uitgevraagd bij RAET/Transitium en APG/Van Ede & Partners. Voor deze aanvullende activiteit is gekozen

² Dit zijn de hoogste ambtenaren van provincies, gemeenten en waterschappen.

omdat uit de enquête en interviews te weinig informatie kon worden afgeleid over de re-integratietrajecten en -effecten. Deze fase is uitgevoerd in de periode december 2016 tot en met mei 2017.

Voor een uitgebreide beschrijving van deze fase zie bijlage 4.

1.2.2 Verantwoording kwantitatieve uitvraag

Deze en de volgende sub-paragraaf gaan over het tweede onderdeel van het onderzoek. Op basis van het vooronderzoek is besloten om drie versies van de vragenlijst uit te zetten. De doelgroepen van deze drie versies zijn³:

- Huidige ambtsdragers;
- Voormalig ambtsdragers;
- Secretarissen en HR-medewerkers. In het vervolg van het rapport noemen we deze groep functionarissen.

In de onderstaande tabel wordt op hoofdlijnen aangegeven over welke onderwerpen de verschillende groepen zijn bevraagd.

Tabel 1.1 Overzicht vragenlijsten, doelgroepen en thema's

| | Bestemd voor | Met vragen over de thema's | |
|---|------------------------|---|---|
| | | <i>Deelonderzoek 1</i> | <i>Deelonderzoek 2</i> |
| 1 | Actieve ambtsdragers | Openbaarmaking neven-functies en neven-inkomsten; Verrekening van neveninkomsten. | Ideeën over de verkorte uitkeringsduur, het loopbaan-principe en de re-integratie-voorzieningen. |
| 2 | Voormalig ambtsdragers | | Ervaringen met de verkorte uitkeringsduur, het loopbaan-principe en de re-integratie-voorzieningen en (neven) effecten daarvan. |
| 3 | Functionarissen | Uitvoeringsproces openbaarmaking en verrekening; gebruik en gevolgen daarvan. | Uitvoeringsproces en kwaliteit re-integratie; gevolgen wijzigingen in rechtspositie. |

In het vervolg wordt per doelgroep aangegeven hoe de respondenten zijn benaderd en welke respons dit heeft opgeleverd.

Functionarissen

De volgende functionarissen zijn per e-mail benaderd om de vragenlijst in te vullen:

- HR-medewerkers gemeenten, provincies en waterschappen. Hiervoor zijn per email de contactpersonen van de verrekentool benaderd, alsmede de bij de Unie van Waterschappen en het IPO bekende HR-contactpersonen;

³ Oorspronkelijk was het idee ook de griffiers te benaderen met een vragenlijst. In de voorfase bleek echter dat zij weinig beeld hebben van de onderwerpen van deze evaluatie.

- Secretarissen gemeenten, provincies en waterschappen.⁴ Er was geen lijst beschikbaar van gemeentesecretarissen. Deze zijn derhalve via een algemene mailing aan de betreffende gemeente ter attentie van de gemeentesecretarissen benaderd. Secretarissen van provincies en waterschappen konden op basis van adresgegevens van de Unie van Waterschappen en het IPO persoonlijk worden benaderd.

Na opschoning van de respons voor onder andere niet volledig ingevulde vragenlijsten, blijft er een respons over van 250 respondenten. Dit is 30 procent van het totaal aantal aangeschreven respondenten.

In onderstaande tabel wordt de respons naar functie weergegeven. Hieruit blijkt dat de respons onder invullers van de verrekentool aanzienlijk hoger is dan onder secretarissen.

Tabel 1.2 Respons vragenlijst functionarissen

| | Uitgenodigd | Respons | Percentage |
|--------------------------------------|--------------------|----------------|-------------------|
| Gemeentesecretarissen | 386 | 58 | 15% |
| Provinciesecretarissen | 12 | 2 | 17% |
| Secretaris- directeur waterschap | 23 | 5 | 22% |
| Invullers verrekentool gemeente | 380 | 160 | 42% |
| Invullers verrekentool provincies | 12 | 8 | 67% |
| Invullers verrekentool waterschappen | 22 | 16 | 73% |
| Totaal | 835 | 249* | 30% |

* 1 respondent vanuit de gemeentelijke bestuurslaag heeft zijn functie niet ingevuld, waardoor het totaal aantal respondenten in deze tabel 1 lager is dan de hierboven genoemde 250 respondenten.

Respons huidige ambtsdragers

Vrijwel alle ambtsdragers zijn op hun persoonlijk e-mailadres uitgenodigd om de vragenlijst in te vullen. Voor een klein deel van de wethouders (minder dan 10 procent) is het algemene e-mailadres van de gemeente gebruikt. Na opschoning van de respons voor onder andere onrealistisch snelle invultijden en niet volledig ingevulde vragenlijsten, blijft er een respons over van 610 huidige ambtsdragers. Dit is 28 procent van het totaal aantal aangeschreven respondenten. Gelet op doelgroep van dit onderzoek (drukbezette bestuurders) is dit een goede respons te noemen.

In onderstaande tabel wordt de respons naar functie weergegeven. Hieruit blijkt dat de respons varieert van 15 procent voor de Tweede Kamerleden tot 42 procent voor de Commissarissen der Koning.

⁴ De secretaris-directeur was in eerste instantie niet rechtstreeks benaderd. Dit is aanvullend gedaan.

Tabel 1.3 Respons naar functie

| | Uitgenodigd | Respons | Percentage |
|-----------------------------------|-------------|------------|------------|
| Tweede Kamerleden | 150 | 23 | 15% |
| (Waarnemend) Burgemeester | 394 | 149 | 38% |
| Wethouders | 1439 | 373 | 26% |
| Commissaris van de Koning | 12 | 5 | 42% |
| Gedeputeerden | 96 | 18 | 19% |
| Voorzitters + leden DB waterschap | 114 | 39 | 34% |
| Totaal* | 2205 | 610 | 28% |

* De aantallen tellen niet op tot de respons van 610 huidige ambtsdragers, omdat 3 respondenten de vraag over hun huidige functie (binnen de gemeente) niet hebben beantwoord.

Respons voormalig ambtsdragers

Alle voormalig ambtsdragers die onder de Appa-regeling vallen zijn per brief benaderd via de uitvoeringsorganisaties (RAET, APG en ProAmbt)⁵. Bij het invullen van de vragenlijst is eerst de vraag gesteld of men op dit moment een Appa- ambt bekleedt. Wanneer de voormalig ambtsdrager deze vraag met 'ja' beantwoord heeft dan heeft hij de vragenlijst ingevuld als huidig ambtsdrager en niet als voormalig ambtsdrager. Dit betekent dat voormalig ambtsdragers die een nieuw Appa-ambt hebben aanvaard niet in de respons zitten van de voormalig ambtsdragers.

Na opschoning van de respons voor onder andere niet volledig ingevulde vragenlijsten en invultijden die te kort zijn om de vragenlijst serieus te hebben kunnen invullen, blijft er een respons over van 377 voormalig ambtsdragers. Dit is 23 procent van het totaal aantal aangeschreven respondenten. Op voorhand was niet bekend welke functie de voormalig ambtsdragers hebben bekleedt, waardoor het niet mogelijk is de respons verder te verbijzonderen naar functie of bestuurslaag. Op basis van het antwoord op een vraag in de vragenlijst (zie tabel 1.4) kunnen we concluderen dat vrijwel alle respondenten binnen een gemeente hun ambt hebben vervuld.

Tabel 1.4 Voor welke bestuurslaag was u in uw laatste beëindigde functie als politieke ambtsdrager werkzaam? (voormalig ambtsdragers, n=377)

| Antwoord | aantal | % |
|---------------|------------|-------------|
| Rijksoverheid | 7 | 2% |
| Gemeenten | 363 | 96% |
| Provincies | 5 | 1% |
| Waterschappen | 2 | 1% |
| Totaal | 377 | 100% |

⁵ Bij een aantal betrokken partijen is tijdens het traject onrust ontstaan over deze wijze van benaderen. Zij waren bang dat voormalig ambtsdragers de vragenlijst meerdere keren zouden invullen om op deze wijze de uitkomsten van de evaluatie te beïnvloeden. Wij hebben hier extra controles op uitgevoerd, voorafgaand aan de analyse van de resultaten, en zijn ervan overtuigd dat dit, als al, niet op grote schaal is gebeurd.

1.2.3 Wat betekenen deze responsaantallen voor de uitgevoerde analyses?

Bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen is in een aantal gevallen gevraagd om een uitsplitsing naar bestuurslaag, functie of achtergrondkenmerken (bijvoorbeeld leeftijd en aantal jaren bestuurservaring). Om de antwoorden op de vragenlijsten te kunnen verbijzonderen, vinden wij een respons noodzakelijk van minimaal 25 respondenten. Dit om te waarborgen dat de vragen niet herleidbaar zijn tot individuele respondenten en om ervoor te zorgen dat relatief grote verschillen in percentages niet het gevolg zijn van enkele respondenten (bij 25 respondenten vertegenwoordigt 1 respondent namelijk 4 procent van het totaal). Twee belangrijke redenen dat de respons in veel gevallen geen verbijzondering van de antwoorden naar bestuurslaag, functie en achtergrondkenmerken mogelijk maakt zijn:

- het beperkte aantal waterschappen (23) en provincies (12) maakt dat ook bij een goede respons de aantallen snel minder zijn dan de gewenste 25.
- het veelvuldig doorvragen op basis van eerder gegeven antwoorden, waardoor de vragen niet aan alle respondenten worden gesteld maar aan een deel van de respondenten. In de tabellen in dit rapport wordt steeds vermeld aan wie de vraag is gesteld en wat het bijbehorende aantal respondenten is.

In de analyses is uiteraard wel gezocht naar verschillen in de antwoorden tussen bestuurslagen, functies of achtergrondkenmerken. Opmerkelijke verschillen zijn in de tekst opgenomen. De analyses werden verder bemoeilijkt door item non-respons. Op verzoek van de opdrachtgever is er, omwille van de respons voor gekozen dat het beantwoorden van vragen niet verplicht was om verder te kunnen gaan met het invullen van de vragenlijst. In de tabellen hebben het aantal respondenten dat de vraag niet heeft beantwoord expliciet vermeld.

1.3 Reflectie op het onderzoek

Dit onderzoek was het eerste waarin de Dijkstal-wetgeving is geëvalueerd. De uitvoering is daardoor ook een zoektocht geweest naar wat wel en niet mogelijk is om te beantwoorden. Die zoektocht heeft antwoorden opgeleverd maar ook inzicht in of en hoe nu onbeantwoorde vragen in toekomstig onderzoek zijn te beantwoorden. Bij de afronding van het project is door opdrachtgever, onderzoekers en begeleidingscommissie vastgesteld dat er met het onderzoek geprobeerd is teveel onderzoeksvragen te beantwoorden.

Alvorens de resultaten van de evaluatie te beschrijven, willen we een aantal punten belichten die kunnen helpen bij het interpreteren van de resultaten van dit onderzoek:

- Doorlooptijd van het onderzoek: een groot deel van de resultaten in deze evaluatie zijn gebaseerd op een enquête en de daaraan voorafgaande

interviews. Dit deel van het onderzoek is uitgevoerd in de eerste helft van 2016 en de resultaten hebben dus ook betrekking op de toenmalige situatie.

- Respons: de begeleidingscommissie en de opdrachtgever hadden op voorhand een hogere respons op de enquête verwacht. Wij zijn van mening dat de respons overall redelijk goed is, gelet op de doelgroep van deze evaluatie. De respons is voldoende om, met inachtneming van de hierboven besproken beperkingen (zie paragraaf 1.2), een representatief beeld te geven van het functioneren van de Dijkstal-wetgeving vanuit het perspectief van de (voormalig) ambtsdragers.
- Complexe regelgeving: met name de complexiteit van de regelgeving en de daarbij behorende overgangsbepalingen (het zogenoemde overgangsrecht) maakten het lastig om de daadwerkelijke effecten van de wetgeving te bepalen.
- Afhankelijkheid van datalevering door derden: voor de verdiepende analyses zijn gegevens aangeleverd door partijen die ook belang hebben bij de uitkomsten van de evaluatie. Wij zijn ons hiervan bewust geweest en hebben voor zover binnen onze mogelijkheden lag de datalevering gecontroleerd.
- Schijnbare tegenstrijdigheden tussen resultaten uit verschillende bronnen: de bevindingen uit de enquêtes, interviews en secundaire analyses, literatuur et cetera lijken soms op het eerste oog in tegenspraak met elkaar te zijn. Dit kan meestal grotendeels worden verklaard door definitieverschillen in bijvoorbeeld de populatie.
- Contextafhankelijkheid: de economische situatie van de afgelopen jaren was niet rooskleurig. Hierdoor zijn de effecten van de sollicitatieplicht en de re-integratiebegeleiding mogelijk minder dan vooraf door partijen werd verwacht.

1.4 Opbouw van dit rapport

De indeling van de navolgende rapportage volgt de vraagstelling (bijlage 1). Dit betekent dat het bestaat uit twee hoofddelen. In het eerste deel wordt ingegaan op het thema 'Openbaarmaking nevenfuncties, neveninkomsten en verrekening neveninkomsten'. Het tweede deel behandelt de overige hoofdthema's: de sollicitatieplicht, het loopbaanprincipe en de uitkeringsduur. In de vier hoofdstukken van deel 1 worden de vier hoofdvragen betreffende de openbaarmaking van nevenfuncties en verrekening van neveninkomsten behandeld.

Na een inleiding gaan de drie hoofdstukken van deel 2 in op de drie hiervoor genoemde thema's van deel 2.

Het volgende hoofdstuk geeft een samenvatting van de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek.

In de bijlagen zijn te vinden:

- (1) De onderzoeksvragen
- (2) overzichten van de leden van de begeleidingscommissie, en geïnterviewde respondenten,
- (3) geraadpleegde bronnen,
- (4) een beschrijving van de aanvullende informatie-uitvraag bij uitvoerders en re-integratiebedrijven,
- (5) tabellen over factoren die bijdragen aan het vinden van een nieuwe betaalde functie.

2 SAMENVATTING VAN DE BEVINDINGEN

Voor een meer uitgebreide samenvatting van de uitkomsten verwijzen we naar de conclusieparagrafen van de afzonderlijke hoofdstukken.
Per thema in deze samenvatting is aangegeven waar in het rapport hierover meer te lezen is.

Context

In 2010 zijn er, naar aanleiding van adviezen van de commissie-Dijkstal, wijzigingen doorgevoerd in de wet- en regelgeving met betrekking tot de rechtspositie van politieke ambtsdragers.

De veranderingen in de rechtspositie van politieke ambtsdragers, overwegend bestuurders, zijn onder andere ingegeven door de wens om hun rechtspositie minder sterk te laten verschillen van die van reguliere werknemers. De verschillen die er nog zijn, hebben te maken met historisch ontwikkeling van de Appa-regeling (bijvoorbeeld het overgangsrecht) en met het specifieke karakter van het politieke ambt. <zie hoofdstuk 7>

De doorgevoerde wijzigingen hebben betrekking op de uitkeringscondities en de re-integratie van uitkeringsgerechtigde voormalig ambtsdragers. Voor een deel van de zittende politieke ambtsdragers is wettelijk geregeld dat zij zowel hun nevenfuncties als neveninkomsten openbaar moeten maken en dat eventuele neveninkomsten verrekend moeten worden.

Sinds de Provinciale Staten- en Waterschapsverkiezingen van 18 maart 2015 zijn alle zittende politieke ambtsdragers, al dan niet met een overgangsrecht, gebonden aan de hiervoor genoemde wijzigingen.

Kernvragen

Het uitgevoerde onderzoek is gericht op de vraag of de Dijkstalwetgeving heeft gebracht wat destijds was beoogd, en of er nog aanvullende maatregelen nodig zijn. Hierbij ging de aandacht specifiek uit naar:

- (1) de openbaarmaking van nevenfuncties en neveninkomsten, en de verrekening van neveninkomsten; en
- (2) het samenstel van de introductie van a) de verkorting van de maximumduur van de uitkeringen, b) het loopbaanprincipe en c) de sollicitatieplicht, inclusief de re-integratievoorzieningen.

<Voor een overzicht van alle deelvragen rond deze twee hoofdthema's zie bijlage 1>

Over het onderzoek

Dit onderzoek was het eerste waarin de Dijkstal-wetgeving is geëvalueerd. De uitvoering is daardoor ook een zoektocht geweest naar wat wel en niet mogelijk is om te beantwoorden. Die zoektocht heeft antwoorden opgeleverd maar ook inzicht in of en hoe nu onbeantwoorde vragen in toekomstig onderzoek zijn te beantwoorden. Het grootste deel van het veldwerk (deskresearch, websearch, interviews en enquêtes) is uitgevoerd in 2016. Een verdiepende fase waarin kwantitatieve gegevens zijn uitgevraagd over in-, door en uitstroom van Appa-cliënten is uitgevoerd in de eerste helft van 2017. De uitkomsten van het onderzoek hebben dus betrekking op de toenmalige situatie.

De uitkomsten zijn ook contextafhankelijk: de economische situatie van de afgelopen jaren was niet rooskleurig. Hierdoor zijn de effecten van de sollicitatieplicht en de re-integratiebegeleiding mogelijk minder dan vooraf door partijen werd verwacht. Gebleken is ook dat het lastig is om de daadwerkelijke effecten van de wetgeving te bepalen; met name door de complexiteit van de regelgeving en de daarbij behorende overgangsbepalingen (het zogenoemde overgangsrecht).

<Voor een beschrijving en verantwoording van en een reflectie op de opzet en uitvoering van het onderzoek zie hoofdstuk 1 en de bijlagen 2 en 3>

Thema 1: de openbaarmaking van nevenfuncties en neveninkomsten

Openbaarmaking van nevenfuncties

Minstens negen van de tien (95%) functionarissen⁶ bij organisaties met politieke ambtsdragers geven aan dat de nevenfuncties openbaar worden gemaakt.

Resultaat van een websearch is dat informatie over nevenfuncties bij alle bestuurslagen via websites beschikbaar wordt gesteld, zij het bij gemeenten niet overal.

Ruim de helft geeft aan dat hun organisaties de informatie over nevenfuncties jaarlijks actualiseert. Hoewel wettelijk verplicht, is het moment van aanvaarding van een ambt in minstens een kwart van de gevallen niet de aanleiding voor het geven van een overzicht van nevenfuncties.

< zie paragraaf 3.1 en 3.2>

Openbaarmaking van neveninkomsten

Bijna de helft van alle functionarissen (45%) bij organisaties met politieke ambtsdragers meldt dat de neveninkomsten openbaar worden gemaakt. In een kwart van de gevallen gebeurt dat gedetailleerd. Het percentage dat volgens de wet handelt, zal hoger liggen dan 45% procent, met name omdat er ook organisaties zijn die geen ambtsdragers hebben waarvoor de neveninkomsten openbaar moeten worden gemaakt. Vooral gemeenten handelen niet altijd volgens de wet.

⁶ Dit zijn HR-medewerkers en secretarissen van gemeenten en provincies en HR-mederwerkers en secretaris-directeuren van waterschappen.

Op basis van een websearch kan geconcludeerd worden dat informatie over het al dan niet ontvangen van *inkomsten* uit die nevenfuncties van bestuurders iets minder vaak op de websites van betreffende organisaties vermeld staat dan informatie over nevenfuncties als zodanig.

Het moment van aanvaarding van een ambt is in ongeveer twee op de drie gevallen ook de aanleiding voor het geven van een overzicht van neveninkomsten. <zie paragraaf 3.1 en 3.2>

Verrekening van neveninkomsten

Alle voorzitters en dagelijks bestuurders van decentrale bestuursorganen die voltijds werken en die niet onder het overgangsrecht vallen, zijn verrekenplichtig voor hun neveninkomsten uit niet-ambtsgebonden nevenfuncties indien die meer dan veertien procent van hun bestuurderssalaris omvatten. Voor die verrekening is een zogenoemde verrekentool beschikbaar gesteld door het ministerie van BZK.

Ruim tachtig procent van de functionarissen geeft aan dat hun organisatie naar tevredenheid gebruikmaakt van de verrekentool. In 2015 is voor het eerst de mogelijkheid van de maximale korting van 35 procent geïntroduceerd in geval ambtsdragers niet tijdig hun neveninkomsten zouden invoeren in de tool. Dit heeft geleid tot een hoger verrekend bedrag.

Indien de verrekentool niet gebruikt wordt (14% van de respondenten) zijn hiervoor doorgaans administratieve redenen (bijvoorbeeld een fusie van gemeenten). <zie paragraaf 3.3>

Kosten versus baten van verrekening

Een globale kosten-baten analyse op de verrekening van neveninkomsten leidt tot de conclusie dat de in geld uit te drukken, voorzichtig geschatte, kosten van verrekening (minstens een derde) hoger zijn dan de financiële baten. Naast financiële baten en kosten zijn er ook niet in geld uit te drukken, overige, kosten en baten van de verrekening. <zie paragraaf 4.3>

Effecten van openbaarmaking op doelen van de wet

De doelen die de wetgever beoogt met openbaarmaking van nevenfuncties en -inkomsten zijn het vergroten van het zicht op (de schijn van) belangenverstremgeling en van negatieve effecten van nevenfuncties op de hoofdfunctie als politieke ambtsdrager.

Een direct effect van de verplichting tot openbaarmaking van nevenfuncties en -inkomsten is dat men eerder van die functies (en daaraan verbonden inkomsten) afziet. Ruim de helft van de huidige ambtsdragers die vóór het aanvaarden van het ambt nevenfuncties hadden, heeft één of meer nevenfuncties beëindigd wegens het aanvaarden van het politieke ambt.

<zie paragraaf 5.1>

Nevenfuncties

Openbaarmaking van nevenfuncties stelt volgens ongeveer negen op de tien respondenten volksvertegenwoordigingen in staat belangenverstremgeling te detecteren. Het zicht krijgen op effecten van nevenfuncties op de hoofdfunctie

van politieke ambtsdragers is volgens iets meer dan de helft van de respondenten gebaat bij de openbaarmaking van nevenfuncties. Functionarissen oordelen licht positiever over de effectiviteit van de wet dan politieke ambtsdragers. <zie paragraaf 4.1>

Neveninkomsten

Ongeveer 80 procent van de respondenten is van mening dat het openbaar maken van neveninkomsten nut heeft. Het belangrijkste voordeel is volgens (ongeveer 70% van de) ambtsdragers dat openbaarmaking van neveninkomsten bijdraagt aan het zicht op mogelijke belangenverstrengeling. <zie paragraaf 4.1>

Publiek debat over nevenfuncties en neveninkomsten

Gesprekken tussen volksvertegenwoordiging en politieke ambtsdragers over nevenfuncties en -inkomsten liggen in het verlengde van de twee wetsdoelen. Bij een deel van de organisaties c.q. politieke ambtsdragers 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 in het onderzoek 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 uit de interviews, in de praktijk weinig voor te komen. <zie paragraaf 4.2>

Neveneffecten van openbaarmaking

Openbaarmaking van nevenfuncties vergt dat de invloed ervan op het te vervullen politieke ambt moet worden overwogen. Daardoor wordt bij aanvaarding van het ambt en tijdens de uitoefening ervan regelmatig afgezien van nevenfuncties. Mogelijk, maar niet aantoonbaar met dit onderzoek, heeft dit effect op de netwerken waarmee na een ambt een nieuwe functie verworven kan worden.

Er zijn door respondenten geen neveneffecten benoemd zoals het overwegen af te zien van het ambt en er lijkt dus geen sprake te zijn van veel voorkomende en grote neveneffecten van openbaarmaking van nevenfuncties en neveninkomsten. <zie paragraaf 5.1>

Neveneffecten van verrekening van neveninkomsten

Ook voor dit type neveneffecten zijn er slechts indicaties. Mogelijke neveneffecten van verrekening zijn de administratieve lasten ervan, ontmoediging van ondernemers om een politieke ambt te aanvaarden omdat niet goed zou zijn vastgelegd hoe om te gaan met het al dan niet (tijdelijk) op afstand zetten van een eigen bedrijf en het alleen willen uitoefenen van een ambt in deeltijd om niet onder de verrekenplicht te vallen. <zie paragraaf 5.1 en 5.2>

Mogelijke verbeterpunten openbaarmaking nevenfuncties

De belangrijkste verbeter suggesties voor openbaarmaking zijn dat deze eenduidiger moet worden en dat de motivatie voor de nevenfunctie erbij vermeld zou moeten worden. Over het openbaar maken van neveninkomsten zijn geen specifieke verbeterpunten aangedragen. <zie paragraaf 6.1>

Mogelijke verbeterpunten verrekening neveninkomsten

Voor de verrekening van neveninkomsten zijn door enkele geïnterviewde respondenten als verbeter suggesties genoemd: het invoeren van een ander criterium voor verrekening dan het voltijds of parttime zijn van een functie, het verminderen van de complexiteit en daarmee de administratieve last, de gebruiksvriendelijkheid van de verrekentool en het stroomlijnen van de informatiestromen. <zie paragraaf 6.2>

Thema 2: het samenstel van de verkorting van de maximumduur van de uitkeringen, het loopbaanprincipe en de sollicitatieplicht, inclusief de re-integratievoorzieningen

Uitvoering sollicitatieplicht

De uitvoering is decentraal belegd. Het Rijk, provincies en waterschappen hebben collectieve contracten afgesloten voor de uitvoering van de sollicitatieplicht en re-integratie. Gemeenten kiezen hun uitvoerders zelf. Ongeveer een op de tien gemeenten voert de Appa-regeling zelf uit, maar dat hoeft niet te betekenen dat zij de re-integratie ook zelf ter hand nemen. Appa-gerechtigden kunnen zelf een re-integratiebureau kiezen, maar die keuze wordt getoetst door de uitvoeringsorganisatie. De drie belangrijkste uitvoeringsorganisaties zijn: APG, RAET en Pro-Ambt. De belangrijkste re-integratiebureaus zijn Transitium en Van Ede en Partners. <zie paragraaf 8.1>

Informatie over sollicitatieplicht

Ruim 80 procent van de voormalig ambtsdragers zegt geïnformeerd te zijn over hun sollicitatieplicht, meestal door hun eigen bestuursorgaan. Meestal komt de informatie over rechten en plichten van meer dan één bron. Twee derde van de voormalig ambtsdragers is van mening dat ze voldoende geïnformeerd zijn over hun rechten en plichten. <zie paragraaf 8.1 en 8.2>

Naleving sollicitatieplicht

In de eerste drie maanden na beëindiging van het politieke ambt is een ambtsdrager vrijgesteld van de plicht tot solliciteren. Toch doet, naar eigen zeggen, ruim de helft dat wel. Na de eerste drie maanden moet de voormalig ambtsdrager wekelijks activiteiten ondernemen en daarover rapporteren aan het re-integratiebureau. Zestig procent van de voormalig ambtsdragers heeft het idee dat het re-integratiebedrijf intensief controleert of controleerde op het sollicitatiegedrag. Kortom op de uitkering lijkt niet of nauwelijks nodig. De sollicitatieplicht lijkt in het algemeen nageleefd te worden. <zie paragraaf 8.1 en 8.5>

Oordelen over de organisatie van de sollicitatieplicht

Uit interviews komt als kritiek naar voren over de sollicitatieplicht: door de koppeling aan de hoogte van het inkomen in plaats van het aantal uren van de betrekking blijft er een sollicitatieplicht bestaan, ook indien men nog maar een klein restdeel van de uitkering ontvangt; teveel aandacht voor frequentie van solliciteren in plaats van kwaliteit van sollicitaties; en de sollicitatieplicht voor voormalig ambtsdragers die kort voor hun pensioen staan.

Zes op de tien voormalig ambtsdragers is tevreden over de re-integratie-begeleiding; een op de tien is ontevreden. Functionarissen zijn minder tevreden over de re-integratiedienstverlening. De achtergrond hiervan is niet bekend. Wel is opvallend dat het oordeel van zowel voormalig ambtsdragers als functionarissen over de begeleiding als zodanig positiever is dan over de invloed van die begeleiding op de kans op werk. <zie paragraaf 8.2>

Het onderscheid tussen vrijwillig en verplicht outplacement (en de daarbij horende verschillen in bekostiging) lijkt in de praktijk niet zo helder en dus niet expliciet gemaakt te worden. De meeste (ruim driekwart) van de voormalig ambtsdragers is naar eigen zeggen zelfs niet bekend met het onderscheid. <zie paragraaf 8.4>

Over de vraag of er tijdens de uitoefening van een ambt al meer aandacht moet zijn voor de arbeidsmarktpositie in de periode erna zijn de meningen verdeeld. Ongeveer twee op de drie voormalig en huidig ambtsdragers vinden dit niet nodig of wenselijk. Vanuit het oogpunt van employability zou dat wenselijk zijn, maar het kan op gespannen voet staan met de uitoefening van het ambt (niet voortijdig aftreden, geloofwaardigheid, et cetera). Van degenen die wel vinden dat er voor aftreden al aandacht zou moeten zijn voor de arbeidsmarktkansen na einde ambt (respectievelijk 31 en 33%) zou ongeveer 70 procent (onder andere) graag voorafgaand aan het aftreden ondersteuning door een outplacementbureau ontvangen. <zie paragraaf 8.3>.

Uitstroom naar werk

Vóór het aftreden schatten voormalig ambtsdragers hun arbeidsmarktpositie aanzienlijk hoger in dan erna.

De feitelijke kans op werk is significant groter naarmate de voormalig ambtsdrager jonger is. Een negatieve invloed hebben volgens respondenten: de relatief hoge leeftijd van voormalig ambtsdragers, de 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.

Uitstroomsnelheid en uitkeringsduur

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 niet mogelijk algemene conclusies te trekken over de snelheid waarmee voormalig bestuurders weer inkomen uit arbeid verwerven. Het percentage voormalig ambtsdragers dat binnen één jaar minstens één betaalde functie (ongeacht de omvang daarvan) verwerft varieert, afhankelijk van de uitvoerders en re-integratiebureaus en de grondslag van de berekening. <zie paragraaf 8.6>

Op basis van de gegevens van één uitvoerder kan het werkhervattingspercentage worden berekend. Dit is het percentage voormalig ambtsdragers wier de Appa-uitkering wordt beëindigd omdat de voormalig ambtsdrager voldoende inkomen heeft gegeneerd uit arbeid. Het werkhervattingspercentage van voormalig ambtsdragers is ten opzichte van reguliere werknemers, ook binnen de sector openbaar bestuur, relatief laag. Tot nu toe heeft over de meetjaren (2010-2016) 27 procent van de voormalig ambtsdragers nieuw werk gevonden. Bijna een kwart (23%) van de voormalig ambtsdragers heeft in het eerste jaar een zodanig inkomen kunnen genereren dat de Appa-uitkering tot nihil teruggebracht kon worden. Ondanks dat het werkhervattingspercentage nog kan toenemen, omdat meer voormalig ambtsdragers werk vinden, kan uit deze cijfers worden geconcludeerd dat naarmate men langer werkloos is, het verwerven van voldoende inkomen moeilijker wordt.

Geïnterviewde voormalig ambtsdragers en koepelorganisaties zijn van mening dat, mede gezien de arbeidsmarkt- en rechtspositie van voormalig ambtsdragers, de uitkeringsduur niet verder verkort moet worden.

Het effect van de verkorte uitkeringsduur op de continuïteit van het ambt is niet eenduidig. Volgens geïnterviewden zijn ambtsdragers voorzichtiger geworden en meer gericht op het oplossen van conflicten. Op basis van de enquête kan dit beeld niet bevestigd worden. <zie paragraaf 10.1>

Uitstroombestemming

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

Het inkomen dat met een of meer nieuwe functies gegeneerd wordt, is niet altijd genoeg op om geen Appa-uitkering meer te hoeven ontvangen.

<zie paragraaf 8.6>

Effectiviteit en efficiëncy van de sollicitatieplicht

Door het ontbreken van voldoende vergelijkbare gegevens, de complexiteit van de regelingen en de overgangsbepalingen kan de effectiviteit van de sollicitatieplicht niet cijfermatig worden vastgesteld.

De meerderheid van de functionarissen, voormalig ambtsdragers en huidige ambtsdragers is 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. Men is echter ook vaak van mening dat het juist de eigen inspanningen zijn die effectief tot een nieuwe baan leiden.

De financiële kosten-batenbalans van de sollicitatieplicht in combinatie met de re-integratiebegeleiding lijkt naar de batige kant door te slaan, maar dit kan niet onderbouwd worden. <zie paragraaf 8.6 en 8.7>

Verbeterpunten sollicitatieplicht

Aangedragen verbeterpunten hebben betrekking op: het moment waarop begonnen moet worden met loopbaanoriëntatie, regels van de sollicitatieplicht, het re-integratietraject, de uitvoering van de sollicitatieplicht en re-integratie en het imago van het politieke ambt. <zie paragraaf 8.8>

Effectiviteit van het loopbaanprincipe

De invloed van het feit dat uitkeringsaanspraken door een ambtsdrager meegenomen kunnen worden tot het einde van een politieke carrière heeft geen duidelijk effect op de bereidheid 'in de politiek' te blijven. Andere factoren dan deze financiële regeling spelen daarbij mogelijk (ook) een rol. <zie paragraaf 9.1>

Neveneffecten van het loopbaanprincipe

Hoewel het moeten dragen van de volledige uitkeringsrechten van een ambtsdrager voor een bestuur geen reden is de bestuurder niet aan te stellen (als die keuze er al is), wordt wel geopperd dat deze regeling voor verbetering vatbaar is. <zie paragraaf 9.2>

DEELONDERZOEK 1

NEVENFUNCTIES, NEVENINKOMSTEN EN DE VERREKENING VAN NEVENINKOMSTEN

3 HOE WORDT DE WETGEVING UITGEVOERD?

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag centraal: op welke wijze wordt de wetgeving uitgevoerd? Aan de hand van de volgende drie subvragen wordt deze vraag beantwoord:

- a) Op welke wijze wordt decentraal nader uitvoering gegeven aan de wettelijke verplichting tot openbaarmaking van de nevenfuncties en neveninkomsten? Op welke wijze worden nevenfuncties en neveninkomsten openbaar ter inzage gelegd? (paragraaf 3.1)
- b) Hoe actueel zijn de overzichten? Worden de nevenfuncties en neveninkomsten van bestuurders tijdig jaarlijks gepubliceerd? (paragraaf 3.2)
- c) Worden neveninkomsten in de praktijk verrekend en om wat voor totaalbedragen gaat het? (paragraaf 3.3)

3.1 Openbaar maken nevenfuncties en neveninkomsten

Alle politieke ambtsdragers zijn wettelijk verplicht om hun *nevenfuncties* openbaar te maken.⁷ *Neveninkomsten* hoeven daarentegen niet door alle politieke ambtsdragers openbaar gemaakt te worden. De openbaarmaking van de *neveninkomsten* heeft uitsluitend betrekking op ambtsdragers bij wie het politieke ambt als voltijds moet worden aangemerkt. Voorzitters moeten dus als voltijds ambtsdrager neveninkomsten openbaar maken. Dat geldt niet voor dagelijks bestuurders die een tijdsbestedingsnorm hebben die lager is dan 100 procent.

Uit de enquête onder functionarissen (secretarissen en HR-medewerkers) blijkt dat 95 procent⁸ aangeeft dat bij hun organisatie nevenfuncties openbaar worden gemaakt. Bij 44 procent worden naast de nevenfuncties de neveninkomsten openbaar gemaakt (zie tabel 3.1). De functionarissen van één provincie en tien gemeenten geven aan dat bij hun organisaties noch nevenfuncties noch neveninkomsten openbaar worden gemaakt. De websearch die Regioplan een half jaar na de enquête uitvoerde, laat een positiever beeld zien van de naleving van de wettelijke verplichting nevenfuncties en neveninkomsten openbaar te maken (zie voor meer informatie over de websearch tabel 3.4).

⁷ Artikelen 41b en 67 Gemeentewet, artikelen 40b en 66 Provinciewet, artikelen 44a en 48 Waterschapswet, artikel 5 Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer en artikel 3b Wet vergoedingen leden Eerste Kamer.

Met de invoering van de Dijkstal-wetgeving is voor de openbaarmaking van nevenfuncties en neveninkomsten van volksvertegenwoordigers overigens niets gewijzigd.

⁸ Dit betreft de 51 procent en 44 procent van de functionarissen die aangeven dat hun organisatie nevenfuncties, al dan niet samen met neveninkomsten, openbaar maakt (zie tabel 3.1).

Tabel 3.1 Worden de nevenfuncties en neveninkomsten van de politieke ambtsdragers binnen uw organisatie openbaar gemaakt? (functionarissen, n=250 met tussen haakjes de antwoorden van alleen de gemeentefunctionarissen, n=219)

| Antwoord | % totaal |
|---|-------------|
| Ja, alleen hun nevenfuncties | 51% (49%) |
| Ja, alleen hun neveninkomsten | 1% (1%) |
| Ja, zowel hun nevenfuncties als neveninkomsten | 44% (45%) |
| Nee, nevenfuncties en neveninkomsten worden niet openbaar gemaakt | 4% (5%) |
| Totaal | 100% |

Bron: Enquête Regioplan

In de enquête onder en de interviews met functionarissen zijn de afdeling HRM en de bestuursdienst of afdeling Bestuurlijke & Juridische Zaken het vaakst genoemd als de afdelingen die binnen de organisatie belast zijn met het openbaar maken van nevenfuncties, neveninkomsten en het verrekenen van neveninkomsten.

Wanneer informatie over neveninkomsten openbaar wordt gemaakt, gebeurt dit volgens ongeveer een kwart van de functionarissen (27%) gedetailleerd (zie tabel 3.2).

Tabel 3.2 Op welk detailniveau worden de neveninkomsten van ambtsdragers gepubliceerd? (functionarissen, neveninkomsten worden openbaar gemaakt, n=111, met tussen haakjes de antwoorden van de gemeentefunctionarissen, n=98)

| Antwoord | % |
|---|-------------|
| Per nevenfunctie is aangegeven wat de hoogte van de neveninkomsten is | 27% (26%) |
| Per nevenfunctie is alleen aangegeven of deze bezoldigd of onbezoldigd is | 60% (60%) |
| De neveninkomsten worden bij elkaar opgeteld gepubliceerd | 5% (5%) |
| Anders | 7% (7%) |
| Vraag niet beantwoord | 2% (2%) |
| Totaal | 100% |

Bron: Enquête Regioplan (2016)

Dit zou dus betekenen dat in totaal maar 12 procent⁹ van de functionarissen bij een organisatie werkt, die conform de wet per nevenfunctie aangeeft wat de hoogte van de neveninkomsten is.

Dit percentage van 12 procent dient overigens begrepen te worden tegen de achtergrond dat:

- volgens enkele functionarissen geen neveninkomsten openbaar worden gemaakt omdat er geen bezoldigde nevenfuncties worden vervuld door de politieke ambtsdragers binnen hun organisatie;

⁹ Deze 12% is 27% van 44% van de functionarissen die bij een organisatie werkt waar neveninkomsten openbaar worden gemaakt.

- de plicht tot openbaarmaking van neveninkomsten niet voor alle ambtsdragers geldt en het mogelijk is dat organisaties dus geen ambtsdragers hebben waarvoor de neveninkomsten openbaar moeten worden gemaakt.

Voor hoeveel organisaties dit geldt, kan niet op basis van de enquête worden vastgesteld, maar het werkelijke percentage organisaties dat conform de wet per nevenfunctie de hoogte van neveninkomsten meldt, zal dus hoger liggen.

Door de meerderheid van de functionarissen, ruim zestig procent, wordt alleen gemeld dát er inkomsten gemoeid zijn met de nevenfuncties. De door hen meest genoemde redenen om niet de hoogte van de bezoldiging van de nevenfunctie openbaar te maken zijn:

- de privacy van de ambtsdragers (genoemd door 45%);
- omdat dit ooit zo zou zijn bepaald (genoemd door 43%).

De wet schrijft voor dat openbaarmaking van nevenfuncties geschiedt door terinzagelegging op het gemeentehuis/provinciehuis/secretarie van het waterschap.¹⁰ Volgens de Handreiking Integriteit (2016) mogen nevenfuncties op de website van de betreffende overheidsorganisatie worden geplaatst. Dit gebeurt bij de overgrote meerderheid van de organisaties (92%) Ongeveer één op de zeven (14%) geeft aan dat de informatie conform de wet (ook) ter inzage ligt op het bezoekadres. Volgens ongeveer dertig procent van de functionarissen is de informatie (ook) opvraagbaar (zie tabel 3.3).

Tabel 3.3 Op welke wijzen worden de nevenfuncties en neveninkomsten van politieke ambtsdragers openbaar gemaakt? Meer antwoorden mogelijk (functionarissen, nevenfuncties en neveninkomsten worden openbaar gemaakt, n=109, met tussen haakjes de antwoorden van de gemeentefunctionarissen, n=98)

| | Nevenfuncties (%) | Neveninkomsten (%) |
|-------------------------------|-------------------|--------------------|
| Via de website | 92% (91%) | 69% (68%) |
| Ter inzage op het bezoekadres | 14% (14%) | 17% (17%) |
| Opvraagbaar | 28% (31%)* | 32% (34%)** |
| Publicatie in een lokaal blad | 4% (4%) | 2% (2%) |
| Andere manier | 3% (3%) | 5% (4%) |

* Vier gemeentefunctionarissen hebben aangegeven dat een overzicht van de nevenfuncties uitsluitend opvraagbaar is.

** Dertien gemeentefunctionarissen en twee functionarissen van waterschappen hebben aangegeven dat een overzicht van de neveninkomsten uitsluitend opvraagbaar is.

Bron: Enquête Regioplan (2016)

Met een websearch is nagegaan welke informatie over nevenfuncties en neveninkomsten beschikbaar is op de websites van alle provincies en waterschappen en van twintig gemeenten (zie tabel 3.4).

¹⁰ Artikelen 41b en 67 Gemeentewet, artikelen 40b en 66 Provinciewet, artikelen 44a en 48 Waterschapswet.

Tabel 3.4 Informatie over nevenfuncties en neveninkomsten op de websites van bestuursorganen

| Bestuurslaag | Nevenfuncties | Bezoldigd / onbezoldigd* |
|---------------------|----------------------|---------------------------------|
| Tweede Kamer | 1 van 1 | 1 van 1 |
| Provincies | 12 van de 12 | 10 van de 12 |
| Waterschappen | 22 van de 22 | 19 van de 22 |
| Gemeenten | 19 van de 20 | 15 van de 20 |
| Totaal | 54 van de 55 | 45 van de 55 |

* In deze kolom wordt aangegeven of op de website wordt vermeld of de nevenfuncties bezoldigd dan wel onbezoldigd zijn. De hoogte van die neveninkomsten wordt doorgaans niet vermeld.

Bron: Websearch, Regioplan (raadpleging 17 november 2016)

De conclusie uit de websearch is dat informatie over *nevenfuncties* bij alle bestuurslagen via websites beschikbaar wordt gesteld, zij het bij gemeenten niet overal.

Informatie over het al dan niet ontvangen van *inkomsten* uit die nevenfuncties van bestuurders staat iets minder vaak op de websites vermeld. Uit de websearch blijkt ook dat informatie over de *hoogte* van de neveninkomsten op de meeste websites niet beschikbaar is.

Het ontbreken van informatie over de bezoldiging van neveninkomsten bij een beperkt deel van de met de websearch onderzochte organisaties zou ermee kunnen samenhangen dat het bij deze organisaties om parttime ambtsdragers gaat waarvoor de verplichting tot het openbaar maken van *nevenfuncties* wel, maar van *neveninkomsten* niet geldt. Daarnaast is het volgens de wet niet verplicht deze informatie op de website te plaatsen, maar is het voldoende dat deze informatie ter inzage ligt.

Recent onderzoek (Van Rein e.a., 2017) naar de nevenfuncties en neveninkomsten van lokale bestuurders laat eveneens zien dat het achterhalen van de hoogte van neveninkomsten niet altijd gemakkelijk is:

- Uit een ronde langs alle gemeentelijke websites in het najaar van 2016 bleek dat slechts op acht procent van de websites volledige informatie te vinden was over de hoogte van neveninkomsten. In ons onderzoek komen we uit op 12% (zie voetnoot 3 van dit hoofdstuk).
 - Van de 390 gemeenten die begin 2017 gevraagd werd nevenfuncties en inkomsten van lokale bestuurders openbaar te maken, deed uiteindelijk 81 procent van de gemeenten dat. Bijna twee op de tien gemeenten gaf incomplete informatie of reageerde inhoudelijk helemaal niet op vragen.
- Ook Van Rein e.a. (2017, p. 17) concluderen op grond hiervan dat '...een kleine minderheid van de gemeenten deed wat de wet van hen vroeg...'

3.2 Actualiteit overzicht van nevenfuncties en neveninkomsten

Wettelijk is niet vastgelegd wanneer een bestuurder nevenfuncties openbaar moet maken. Bestuurders dienen hun neveninkomsten uiterlijk 1 april na het jaar waarin de inkomsten zijn genoten openbaar te maken.¹¹ De datum van 1 april is om praktische redenen gekozen. Omdat gedurende de eerste maanden van een jaar de jaaropgave voor de inkomstenbelasting verstrekt wordt, bestaat er voldoende gelegenheid om de informatie van de jaaropgave over te nemen en openbaar te maken.¹²

Uit de enquête onder functionarissen (secretarissen en HR-medewerkers) blijkt dat bij organisaties die neveninkomsten en nevenfuncties openbaar maken, het overzicht van nevenfuncties bij ruim de helft (54%) jaarlijks wordt geactualiseerd en het overzicht van neveninkomsten bij bijna twee derde (65%) jaarlijks wordt geactualiseerd (zie tabel 3.5).¹³ Bij de overige organisaties gebeurt dat op andere momenten. Naast het aantreden, is het tussentijds doorgeven van wijzigingen door de ambtsdragers zelf de belangrijkste reden tot actualisatie van het overzicht van nevenfuncties. Opvallend is dat het moment van aanvaarding van een ambt in ongeveer een kwart van de gevallen niet de aanleiding vormt voor het geven van een overzicht van nevenfuncties, terwijl dit een wettelijke verplichting is.

Tabel 3.5 Op welke momenten wordt politieke ambtsdragers gevraagd om een actueel overzicht van nevenfuncties en neveninkomsten aan te leveren zodat deze openbaar gemaakt kunnen worden? (functionarissen, nevenfuncties en neveninkomsten worden openbaar gemaakt, n=109, met tussen haakjes de antwoorden van gemeentefunctionarissen, n=98)

| | Nevenfuncties | Neveninkomsten |
|---|---------------|----------------|
| Bij aanvaarding van het ambt | 77% (76%) | 64% (62%) |
| Jaarlijks | 54% (51%) | 65% (64%) |
| Bij wijzigingen die ambtsdragers tussentijds zelf aandragen | 83% (83%) | 68% (67%) |

Bron: Enquête Regioplan (2016)

De resultaten van de enquête onder politieke ambtsdragers laten een iets ander beeld zien dan die onder de functionarissen (tabel 3.6)¹⁴: driekwart van

¹¹ Zie artikelen 41b en 67 Gemeentewet, artikelen 40b en 66 Provinciewet en artikelen 44a en 48 Waterschapswet.

¹² P. Graat (2015). Commentaar bij artikel 40b Gemeentewet. In: T. Cammelbeeck & H. Kummeling. Tekst & Commentaar Gemeentewet & Provinciewet. Deventer: Kluwer.

¹³ Er is geen significant verschil vastgesteld tussen het openbaar maken van bezoldigde/onbezoldigde nevenfuncties (63%) en de precieze hoogte van de neveninkomsten (66%).

¹⁴ Bij het vergelijken van de resultaten van de enquête onder huidige ambtsdragers en functionarissen dient men zich te realiseren dat de respons onder beide groepen niet een-op-een vergelijkbaar is, omdat er niet gekozen is voor een enquête-opzet waarbij van dezelfde organisatie één functionaris én één ambtsdrager zijn geënquêteerd.

de huidige ambtsdragers¹⁵ geeft aan jaarlijks gevraagd te worden naar een actueel overzicht van *nevenfuncties* en bij ruim twee derde worden de *neveninkomsten* jaarlijks geactualiseerd. Wettelijk is men verplicht dit jaarlijks voor 1 april te doen.

Mogelijk hangt dit lagere percentage actualisaties van *neveninkomsten*, net als de verschillen in percentages tussen de kolom *nevenfuncties* en *neveninkomsten* in onderstaande tabel 3.6, samen met het gegeven dat parttime ambtsdragers¹⁶ hun *neveninkomsten* niet openbaar hoeven te maken.

Collegewisselingen zijn volgens geïnterviewden het moment van actualiseren. Tussentijdse wijzigingen worden volgens hen nog wel eens vergeten omdat er niet altijd zicht is op de tijdige en correcte melding van mutaties. Uit onze eigen websearch bleek dat de overzichten op internet vooral zijn samengesteld vlak na aanvaarding van het ambt.

Tabel 3.6 Bent u door uw eigen organisatie in de volgende situaties gevraagd om een actueel overzicht van *nevenfuncties* en *neveninkomsten* aan te leveren zodat deze openbaar gemaakt konden worden? (huidige ambtsdragers, uitgezonderd waarnemend burgemeesters, n=595, burgemeesters, n=134, en wethouders, n=373)

| Situatie | Gevraagd naar <i>nevenfuncties</i> | Gevraagd naar <i>neveninkomsten</i> |
|------------------------------|------------------------------------|-------------------------------------|
| Bij aanvaarding van het ambt | 88% | 69% |
| - burgemeester | 89% | 84% |
| - wethouders | 89% | 71% |
| Jaarlijks | 76% | 67% |
| - burgemeesters | 66% | 74% |
| - wethouders | 71% | 64% |

Bron: Enquête Regioplan (2016)

In de enquête geeft twee derde van de functionarissen, van wie de organisatie *nevenfuncties* of *neveninkomsten* openbaar maken, aan dat men de indruk heeft dat ambtsdragers altijd mutaties in *nevenfuncties* en/of *neveninkomsten* melden zodat deze openbaar gemaakt kunnen worden. Verder heeft bijna dertig procent de indruk dat deze mutaties met enige vertraging worden doorgegeven en twee procent vermoedt dat ambtsdragers niet altijd mutaties in *nevenfuncties* en/of *neveninkomsten* melden.

Uit de interviews blijkt dat niet altijd bekend is of de overzichten van *nevenfuncties* regelmatig geactualiseerd worden. Eén geïnterviewde functionaris benoemt het zelfs als een concrete verbetermogelijkheid om jaarlijks een check uit te voeren en dit te vermelden in het jaarverslag met verwijzing naar het register.

De huidige ambtsdragers is gevraagd hoe vaak het in het afgelopen jaar is voorgekomen dat andere ambtsdragers binnen hun organisatie niet al hun

¹⁵ Met uitzondering van de waarnemende burgemeesters want deze hoefden tot 1 februari 2016 hun *nevenfuncties* en *neveninkomsten* niet openbaar te maken.

¹⁶ Met de gebruikte vragenlijst kan niet worden bepaald welke huidige ambtsdragers hun ambt parttime vervullen.

nevenfuncties en neveninkomsten openbaar hebben gemaakt. Van degenen die zeggen hier zicht op te hebben (respectievelijk 76% en 68%), is de overgrote meerderheid van mening dat dit nooit is gebeurd. In de weinige gevallen dat dit wel is geconstateerd (7% resp. 5%), komt dit meestal maar een of enkele keren voor (zie ook tabel 3.7).

Tabel 3.7 Hoe vaak kwam het in het afgelopen jaar voor dat andere ambtsdragers bij uw bestuursorgaan niet of niet alle nevenfuncties/neveninkomsten openbaar hadden laten maken? (huidige ambtsdragers, uitgezonderd waarnemend burgemeesters, n=595)

| Antwoord | Nevenfuncties | Neveninkomsten |
|----------------------------|---------------|----------------|
| Nooit | 69% | 62% |
| Eenmaal | 5% | 3% |
| Enkele malen | 2% | 1% |
| Regelmatig | 0% | 0% |
| Vaak | 0% | 1% |
| Dat kan ik niet beoordelen | 24% | 32% |
| Vraag niet beantwoord | 0% | 1% |
| Totaal | 100% | 100% |

Bron: Enquête Regioplan (2016)

De Integriteitsmonitor 2016 meldt een hoger percentage politieke ambtsdragers dat minimaal één keer in de afgelopen twaalf maanden bij collega-ambtsdragers hebben waargenomen dat zij niet alle (neven)functies hebben gemeld. Bij gemeenten was dit percentage 16 procent, bij provincies 24 procent en bij waterschappen 21 procent (p.83). In hoeverre dit verschil kan worden verklaard doordat de Integriteitsmonitor ook is ingevuld door raadsleden, statenleden en leden van het algemeen bestuur van waterschappen kan niet worden vastgesteld.

3.3 Verrekening neveninkomsten

Alle voorzitters en dagelijks bestuurders van decentrale bestuursorganen die voltijds werken en die niet onder het overgangsrecht vallen, zijn verrekenplichtig voor hun neveninkomsten uit niet-ambtsgebonden nevenfuncties indien die meer dan veertien procent van hun bestuurderssalaris omvatten. Neveninkomsten worden, na initiëring door de contactpersoon van het bestuursorgaan, door de ambtsdragers zelf opgegeven via de applicatie van het ministerie van BZK. Uit de interviews blijkt dat het ook wel eens voorkomt, meestal als de ambtsdrager geen inkomsten hoeft op te geven, dat de contactpersoon zelf opgave doet in de applicatie. Op basis van het advies van de applicatie neemt het college vervolgens een formeel besluit over de verrekening en/of terugvordering in het individuele geval van de politieke ambtsdrager.

Op basis van cijfers van het ministerie van BZK (Jaarrapportage NIPA, verrekenjaar 2015, maart 2017), kan het volgende worden geconcludeerd. Bij bestuursorganen die het proces volledig hebben afgerond is conform het advies voor € 130.033,51 verrekend. Deze bedragen betreffen zogenoemde afgeronde verrekeningen. Het bedrag voor geadviseerde niet-afgeronde verrekeningen bedraagt € 19.251,75. Van deze bedragen is onbekend of het advies van de applicatie is gevolgd. Geadviseerde verrekenbedragen worden niet altijd overgenomen door besturen omdat ze op basis van door ambtsdragers later verstrekte informatie tot andere besluiten komen.

In tabel 3.8 wordt de verdeling van de bedragen over de bestuurslagen weergegeven voor 2015.

Tabel 3.8 Bedragen afgeronde verrekeningen en niet-afgeronde verrekeningen 2015¹⁷

| Bestuurslaag | Afgeronde verrekeningen | Niet afgeronde verrekeningen |
|---------------|-------------------------|------------------------------|
| Gemeente | 97.819,66 | 19.251,75 |
| Provincie | 23.903,01 | 0,00 |
| Waterschap | 8.310,84 | 0,00 |
| Totaal | 130.033,51 | 19.251,75 |

Bron: Jaarrapportage NIPA verrekenjaar 2015

In tabel 3.9 zijn de afgeronde en niet-afgeronde verrekeningen over de jaren 2013, 2014 en 2015 weergegeven.

Tabel 3.9 Bedragen afgeronde verrekeningen en niet afgeronde verrekeningen 2013-2015

| Jaar | Afgeronde verrekeningen | Niet afgeronde verrekeningen |
|------|-------------------------|------------------------------|
| 2013 | 76.282 | 14.889 |
| 2014 | 87.472 | 11.924 |
| 2015 | 130.034 | 19.252 |

Bron: actualisatie jaarrapportage NIPA verrekenjaar 2015

In 2015 is een beduidend hoger bedrag verrekend dan in de jaren ervoor. Dit bedrag lijkt, mede gezien het feit dat in dat jaar meer bestuursorganen dan in voorgaande jaren de applicatie hebben gebruikt, in lijn met voorgaande jaren.

In de enquête heeft ruim tachtig procent van de functionarissen aangegeven dat hun organisatie gebruikmaakt van de door het ministerie van BZK voor de verrekening van neveninkomsten aangeboden verrekentool en dat deze tool het bestuursorgaan/de bestuurders in staat stelt op een juiste manier de neveninkomsten op te geven voor verrekening. Eén procent geeft aan de tool wel te gebruiken, maar hier niet tevreden over te zijn en veertien procent

¹⁷ Afgeronde bedragen zijn bedragen waarover is besloten op basis van de applicatie en de niet afgeronde zijn bedragen waarvan onbekend is of het advies van de applicatie is gevolgd.

gebruikt deze verrekentool niet.¹⁸ Uit een belronde van het ministerie blijkt dat er vaak administratieve redenen (bijvoorbeeld een fusie) zijn om geen gebruik te maken van de verrekentool.

3.4 Conclusie

In deze paragraaf geven we de belangrijkste conclusies met betrekking tot de openbaarmaking van nevenfuncties en neveninkomsten en de verrekening van neveninkomsten.

Openbaarmaking van nevenfuncties:

Drie verschillende bronnen geven min of meer hetzelfde beeld: volgens functionarissen wordt in ongeveer 95 procent van de organisaties de regel van openbaarmaking van de nevenfuncties nageleefd. Bijna negen op de tien ambtsdragers geeft aan dat bij aanvaarding van het ambt naar nevenfuncties is gevraagd. Dit is een aanwijzing dat die informatie ook gebruikt wordt. Bovendien blijkt uit een websearch dat in elk geval bij drie van de vier geledingen op alle websites nevenfuncties vermeld zijn. De conclusie is dus gerechtvaardigd dat in minstens negen van de tien overheidsorganisaties de nevenfuncties van ambtsdragers openbaar worden gemaakt. De nevenfuncties worden in bijna alle gevallen (ook) op de website van de organisatie openbaar gemaakt. Ter inzage legging op het bezoekadres van de organisatie komt veel minder vaak voor (14%).

De actualisatie van informatie over nevenfuncties is vooral gekoppeld aan momenten waarop ambten aanvaard worden. Veranderingen in nevenfuncties worden vooral doorgevoerd op aangeven van de ambtsdragers in kwestie.

Openbaarmaking neveninkomsten

Hoewel dit voor fulltime ambtsdragers verplicht is, worden *neveninkomsten* in ruim de helft (55%) van de organisaties niet openbaar gemaakt.

Als informatie over neveninkomsten openbaar wordt gemaakt, behelst dit in twee op de drie gevallen alleen het feit dat er inkomsten zijn, niet de hoogte ervan. Dit is niet conform de wettelijke verplichting, tenzij het om parttimers gaat of er sprake is van winst uit onderneming.

Het actualiseren van informatie over *neveninkomsten* gebeurt minder vaak dan van *nevenfuncties*. Ook vindt actualisatie minder vaak dan noodzakelijk plaats, namelijk op het moment dat er sprake is van neveninkomsten die gemeld moeten worden.

Verrekening

Ruim tachtig procent van de functionarissen geeft aan dat hun organisatie naar tevredenheid gebruik maakt van de verrekentool, aangeboden door het ministerie van BZK voor de verrekening van neveninkomsten. Slechts één

¹⁸ De overige functionarissen (2%) hebben deze vraag niet beantwoord.

procent van de functionarissen meldde dat men over de tool niet tevreden is. Veertien procent gebruikt de tool niet. Hiervoor kunnen uiteenlopende redenen zijn, bijvoorbeeld administratieve.

Het is de verantwoordelijkheid van de bestuursorganen om te beslissen over al dan niet verrekenen van neveninkomsten. Bij de bestuursorganen die het proces volledig hebben afgerond, is in 2015 conform het advies van de applicatie voor € 130.033,51 verrekend. Van € 19.251,75 aan in 2015 geadviseerde bedragen is het niet bekend of het advies is opgevolgd.

4 REALISATIE VAN HETGEEN DE WETGEVING BEOOGT

Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de bepalingen inzake de openbaarmaking van nevenfuncties en -inkomsten voor wat betreft politieke ambtsdragers twee oogmerken hebben, te weten:

- (i) het voorkomen van het risico van (schijn van) belangenverstremgeling;
- (ii) de mogelijkheid te beoordelen of de vervulling van nevenfuncties de uitoefening van de hoofdfunctie benadeelt¹⁹.

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag centraal: in hoeverre wordt gerealiseerd wat met de wetgeving beoogd is?

Aan de hand van onderstaande zes subvragen wordt deze vraag beantwoord:

- a) In hoeverre maakt de openbaarmaking van nevenfuncties en neveninkomsten publieke beoordeling mogelijk of deze al dan niet leiden tot (de schijn van) strijdigheid van belangen?
- b) In hoeverre maakt de openbaarmaking van neveninkomsten en nevenfuncties het mogelijk om publiekelijk te beoordelen of de vervulling van nevenfuncties de uitoefening van de hoofdfunctie benadeelt?
- c) In hoeverre leidt de openbaarmaking van nevenfuncties en neveninkomsten tot publiekelijk debat of deze al dan niet leiden tot (de schijn van) strijdigheid van belangen?
- d) In welke mate vindt daadwerkelijk debat en beoordeling over de nevenfuncties en neveninkomsten plaats naar aanleiding van de openbaarmaking van nevenfuncties en neveninkomsten in het dagelijks bestuur of in de volksvertegenwoordiging?
- e) In welke mate wordt de informatie door pers en publiek opgevraagd en gebruikt in de publieke oordeelsvorming?
- f) Wat zijn tegen elkaar afgewogen de kosten en baten van de verrekening van neveninkomsten (inclusief de uitvoering door middel van de door het ministerie van BZK aangeboden applicatie)?

Deze subvragen beantwoorden we in drie paragrafen: publieke beoordeling (paragraaf 4.1), publiek debat (paragraaf 4.2) en de kosten en baten van de verrekening van neveninkomsten (paragraaf 4.3).

4.1 Publieke beoordeling

Of het openbaar maken van nevenfuncties en -inkomsten een publieke beoordeling mogelijk maakt, is vastgesteld door de direct betrokkenen (ambtsdragers en functionarissen) hiernaar te vragen. Dit kan worden gezien als een expert-oordeel.

¹⁹ Kamerstukken II 2005/06, 30 425, nr. 3

Nevenfuncties

Bijna negentig procent van de huidige ambtsdragers vindt dat het openbaar maken van hun nevenfuncties de volksvertegenwoordigers beter in staat stelt te beoordelen of nevenfuncties van bestuurders wel of niet kunnen leiden tot (schijn van) strijdigheid van belangen. Een aanzienlijk kleiner deel (47%) vindt dat het volksvertegenwoordigers beter in staat stelt te beoordelen of uitvoering van nevenfuncties door bestuurders wel of niet ten koste gaat van de uitoefening van de hoofdtaak. Hierbij zien we grote verschillen in de meningen van de ambtsdragers uit de verschillende bestuurslagen: zeventien procent van de Tweede Kamerleden, 43 procent van de wethouders, 49 procent van de waterschapbestuurders, 63 procent van de burgemeesters en 65 procent van de provinciale ambtsdragers is van mening dat het openbaar maken van nevenfuncties volksvertegenwoordigers beter in staat stelt te beoordelen of uitvoering van de nevenfuncties door bestuurders wel of niet ten koste gaat van de uitoefening van de hoofdtaak.

Als ander nut van openbaarmaking wordt regelmatig de transparantie in het algemeen genoemd, dus niet alleen richting volksvertegenwoordigers. De functionarissen hebben soortgelijke opvattingen over het nut van het openbaar maken van nevenfuncties (zie tabel 4.1a en 4.1b).

Tabel 4.1a Welk nut heeft het openbaar maken van nevenfuncties van ambtsdragers volgens u? Meer antwoorden mogelijk. (ha=huidige ambtsdragers, uitgezonderd waarnemend burgemeesters, n=595), (bm=burgemeesters, uitgezonderd waarnemend burgemeesters, n=134) en (wh=wethouders, n=373)

| | % ha | % bm | % wh |
|--|---------|---------|---------|
| Het stelt volksvertegenwoordigers beter in staat te beoordelen of nevenfuncties van bestuurders wel of niet kunnen leiden tot (de schijn van) strijdigheid van belangen | 89% | 89% | 90% |
| Het stelt volksvertegenwoordigers beter in staat te beoordelen of uitvoering van nevenfuncties door bestuurders wel of niet ten koste gaat van de uitoefening van de hoofdtaak | 47% | 63% | 43% |
| Ik zie geen nut/toegevoegde waarde in het openbaar maken van nevenfuncties | 5% | 4% | 5% |
| Ander nut | 6% | 5% | 6% |

Bron: Enquête Regioplan, 2016

Tabel 4.1b Welk nut heeft het openbaar maken van nevenfuncties van ambtsdragers volgens u? Meer antwoorden mogelijk. (fu=functionarissen, n=250, met tussen haakjes de antwoorden van de gemeentefunctionarissen, n=219)

| | % fu |
|--|-----------|
| Het stelt volksvertegenwoordigers beter in staat te beoordelen of nevenfuncties van bestuurders wel of niet kunnen leiden tot (de schijn van) strijdigheid van belangen | 92% (91%) |
| Het stelt volksvertegenwoordigers beter in staat te beoordelen of uitvoering van nevenfuncties door bestuurders wel of niet ten koste gaat van de uitoefening van de hoofdtaak | 55% (54%) |
| Ik zie geen nut/toegevoegde waarde in het openbaar maken van nevenfuncties | 2% (2%) |
| Ander nut | 9% (8%) |

Bron: Enquête Regioplan, 2016

Wanneer de tabellen 4.1.a. en 4.2.a. (huidige ambtsdragers) respectievelijk de tabellen 4.1.b. en 4.2.b. (functionarissen) met elkaar worden vergeleken blijkt dat minder nut wordt gezien in het openbaar maken van neveninkomsten dan in het publiceren van nevenfuncties.

Tabel 4.2a Welk nut heeft het in een register openbaar maken van neveninkomsten van ambtsdragers volgens u? Meer antwoorden mogelijk. (ha=huidige ambtsdragers, uitgezonderd waarnemend burgemeesters, n=595), (bm=burgemeesters, uitgezonderd waarnemend burgemeesters, n=134) en (wh=wethouders, n=373)

| | % ha | % bm | % wh |
|---|------|------|------|
| Dat kan ik niet beoordelen, binnen ons bestuursorgaan worden neveninkomsten niet openbaar gemaakt | 6% | 4% | 7% |
| Het stelt volksvertegenwoordigers beter in staat te beoordelen hoe omvangrijk een nevenfunctie is | 27% | 28% | 25% |
| Het stelt volksvertegenwoordigers beter in staat te beoordelen of nevenfuncties van bestuurders wel of niet kunnen leiden tot (de schijn van) strijdigheid van belangen | 70% | 69% | 70% |
| Het stelt volksvertegenwoordigers beter in staat te beoordelen of uitvoering van nevenfuncties door bestuurders wel of niet de uitoefening van de hoofdtaak benadeelt | 42% | 49% | 39% |
| Ik zie geen nut/toegevoegde waarde in het openbaar maken van neveninkomsten | 14% | 13% | 14% |
| Ander nut | 6% | 10% | 5% |

Bron: Enquête Regioplan, 2016

Tabel 4.2b Welk nut heeft het in een register openbaar maken van neveninkomsten van ambtsdragers volgens u? Meer antwoorden mogelijk. (fu=functionarissen, n=250 met tussen haakjes de antwoorden van de gemeentefunctionarissen, n=219)

| | % fu |
|---|-----------|
| Dat kan ik niet beoordelen, binnen ons bestuursorgaan worden neveninkomsten niet openbaar gemaakt | 26% (26%) |
| Het stelt volksvertegenwoordigers beter in staat te beoordelen hoe omvangrijk een nevenfunctie is | 26% (24%) |
| Het stelt volksvertegenwoordigers beter in staat te beoordelen of nevenfuncties van bestuurders wel of niet kunnen leiden tot (de schijn van) strijdigheid van belangen | 54% (54%) |
| Het stelt volksvertegenwoordigers beter in staat te beoordelen of uitvoering van nevenfuncties door bestuurders wel of niet de uitoefening van de hoofdtaak benadeelt | 36% (36%) |
| Ik zie geen nut/toegevoegde waarde in het openbaar maken van neveninkomsten | 13% (13%) |
| Ander nut | 8% (7%) |

Bron: Enquête Regioplan, 2016

4.2 Publieke bespreking

Bij een op de vier organisaties is sinds maart 2010 het thema nevenfuncties en neveninkomsten van politieke ambtsdragers onderwerp van gesprek geweest in de volksvertegenwoordiging. Dit kwam naar voren uit de enquête onder functionarissen. Uit de toelichting van enkele respondenten op de aard en inhoud van dit gesprek blijkt dat het hierbij gaat om een periodiek terugkerend agendapunt, voortkomend uit de integriteitstoets/gedragscode. Op de vraag of het raadplegen van de openbaar gemaakte nevenfuncties of neveninkomsten en/of berichtgeving in de (sociale) media hierover aanleiding vormde voor dit gesprek antwoordde respectievelijk 15 procent en 24 procent van de functionarissen (van het kwart van de organisaties waar deze gesprekken plaats vonden) bevestigend.

De huidige ambtsdragers met nevenfuncties geven iets vaker (40%) dan de functionarissen²⁰ aan dat nevenfuncties en/of neveninkomsten onderwerp van gesprek met de volksvertegenwoordiging zijn of zijn geweest. Bij burgemeesters zijn de nevenfuncties en neveninkomsten relatief vaak onderwerp van gesprek geweest (65% van de burgemeester met nevenfuncties).

Voor één op de drie (van deze 40%) is er sprake van een jaarlijkse bespreking met de volksvertegenwoordiging (zie tabel 4.3 hieronder). Bij tweederde van deze groep is er dus geen sprake van een jaarlijkse bespreking. De

²⁰ Het is mogelijk dat niet alle geënquêteerde functionarissen betrokken zijn bij het onderzoek van geloofsbrieven voor wethouders en dus dat zij niet volledig zicht hebben op de vraag of de nevenfuncties en/of neveninkomsten onderwerp van gesprek zijn geweest.

belangrijkste aanleiding voor dit gesprek (bij ongeveer driekwart van deze 40%) is de aanvaarding van het ambt.²¹

Uit de enquête blijkt dat de inhoud van het gesprek sterk samen hangt met het moment waarop het gesprek plaatsvindt:

- jaarlijkse besprekingen zijn vooral informierend;
- de verenigbaarheid van functies (strijdig/dienstbaar) staat centraal bij aanvaarding van het ambt en aanvaarding van een nieuwe nevenfunctie;
- na publicatie van nevenfuncties en -inkomsten gaat het vaak over gesuggereerde belangenverstrengeling.

Tabel 4.3 Op welk(e) moment(en) zijn uw nevenfuncties of neveninkomsten onderwerp van gesprek geweest in de volksvertegenwoordiging? Meer antwoorden mogelijk. (huidige ambtsdragers, nevenfuncties of neveninkomsten zijn onderwerp van gesprek geweest, n=122)

| | % |
|---|-----|
| Bij aanvaarding van het ambt | 74% |
| Na publicatie in openbaar register na aanvaarden ambt | 2% |
| Na update openbaar register tijdens uitvoeren ambt | 5% |
| Tijdens uitvoeren ambt na aandacht in (sociale) media | 5% |
| Bij een jaarlijkse bespreking | 34% |
| Toen ik zelf een debat aanvraag over de wenselijkheid van een bepaalde nevenfunctie | 14% |
| De aanvaarding van een nevenfunctie | 15% |
| Op een ander moment: | 7% |

Bron: Enquête Regioplan

Bij 14 respondenten (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. Vanuit de enquête is niet bekend om wat voor nevenfuncties het ging en wat de reden was voor beëindiging.

Bij aanvaarding van nevenfuncties is er voor ambtsdragers de verplichting dit te melden aan de volksvertegenwoordiging. Deze melding biedt de volksvertegenwoordiging de mogelijkheid met de ambtsdrager in gesprek te gaan over die nevenfunctie. Het gesprek is geen verplichting. Bijna driekwart van de huidige ambtsdragers geeft aan het al dan niet aanvaarden van een aangeboden nevenfunctie besproken te hebben met andere leden van het college/dagelijks bestuur; 39 procent gaf aan dit besproken te hebben met het presidium en 16 procent met de volksvertegenwoordiging.

Opvragen informatie door pers & publiek

Tijdens interviews is aan functionarissen gevraagd in welke mate informatie over neveninkomsten en nevenfuncties door pers en publiek wordt

²¹ Of en hoeveel gesprekken ná aanvaarding van het ambt plaatsvinden kunnen we op basis van de enquête niet vaststellen.

opgevraagd en gebruikt in de publieke oordeelsvorming. Op basis van de interviews lijkt dit in de praktijk weinig voor te komen, maar exacte informatie over hoe vaak het voorkomt was bij de geïnterviewde functionarissen niet bekend.

Volgens een aantal respondenten leidt de openbaarmaking van nevenfuncties en -inkomsten er toe dat een eventuele discussie daarover nu naar voren wordt gehaald. Deze afweging wordt ook gemaakt c.q. deze discussie wordt ook gevoerd op het moment dat wordt overwogen een nevenfunctie te accepteren.

4.3 Kosten en baten verrekenen neveninkomsten

Kosten

De kosten van het verrekenen bestaan uit de kosten van applicatie en helpdesk (samen: de technische ondersteuning) en de kosten van personele inzet.

1. Kosten technische ondersteuning

De totale kosten van de applicatie en de helpdesk bedragen op jaarbasis € 82.000,-.²²

2. Kosten personele inzet

Bij de verrekening van neveninkomsten zijn naast de ambtsdrager ook de contactpersoon (invoer van data en jaarlijkse controle) van het betreffende bestuursorgaan en het college (besluit over verrekening) betrokken.

Er zijn geen bronnen beschikbaar voor het vaststellen van de kosten (in tijd en geld) die met deze administratieve lasten gemoeid zijn.

Volgens opgave van het ministerie van BZK is het aannemelijk dat met de administratieve verplichtingen rond het verrekenen van neveninkomsten per ambtsdrager één uur eigen tijd en één uur werktijd van de contactpersoon van het bestuursorgaan gemoeid is. In 2015 zijn 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.

Voor de kosten per uur van ambtsdragers gebruiken we de volgende uitgangspunten:

- a) het gemiddelde bruto salaris van een burgemeester en wethouder (omdat zij de grootste groep invullers vormen);
- b) salarishoogte is bepaald op de klasse waarin de meeste gemeenten zitten: klasse 5 (inw. 40.000 tot 60.000);

²² Opgave ministerie van BZK, inclusief btw en uitgaande van afschrijvingstermijnen van zes jaar.

- c) er is uitgegaan van een 36-urige werkweek (ondanks dat het om taakfuncties gaat);
- d) werkgeverslasten en andere beloningscomponenten of inkomsten uit nevenfuncties zijn niet meegeteld.

De aldus berekende kosten per uur voor een ambtsdrager zijn: € 49,-.

Voor de kosten per uur van een contactpersoon is uitgegaan van het maandsalaris voor een ervaren HR-adviseur van rond de € 4100,-. Verder zijn de aannames c) en d) hierboven ook hier toegepast. Aldus komen de kosten per uur voor een contactpersoon uit op € 26,-.

Daarmee komen de totale kosten²³ voor de tijdsbesteding die gemoeid is met het opgeven van neveninkomsten uit op:

$$(2067 \text{ uur} \times € 49,-) + (2067 \times € 26,-) = € 101.283,- + € 53.742,- = € 155.025,-$$

Totale kosten

De *globale* totale kosten voor het voldoen aan de verplichting tot verrekening van neveninkomsten bedraagt dus per ambtsdrager die opgave heeft gedaan of waarvoor opgave is gedaan:

$$(€ 82.000,- + € 155.025,-)/2067 = € 114,- \text{ (afgerond).}$$

Baten²⁴

Naar aanleiding van de opgaven van neveninkomsten via de verrekenapplicatie worden adviezen uitgebracht voor verrekening. Die worden al dan niet geheel of gedeeltelijk overgenomen door de bestuursorganen in kwestie. Het bedrag aan verrekeningen waarvan bekend is dat er verrekend is conform advies bedraagt € 130.033,51. Het geadviseerde verrekenbedrag waarvan nog onbekend is hoeveel ervan verrekend zal worden, bedraagt in totaal € 19.251,75.

Het uiteindelijke voor 2015 totaalbedrag aan verrekeningen zal dus liggen tussen € 130.033,51 en € 149.285,26.

Dit betekent dat in 2015:

- het gemiddelde verrekende bedrag per ambtsdrager met neveninkomsten in 2015 minimaal € 62,91 en € 72,22 bedraagt.

In 2014 ligt het gemiddeld per ambtsdrager met neveninkomsten verrekende bedrag tussen € 36,75 en € 41,76. In 2013 ligt dit bedrag tussen € 43,07 en € 51,48 per ambtsdrager.

²³ In deze berekeningen zijn de kosten, gemoeid met de tijdsinvestering van de volksvertegenwoordigingen ten behoeve van de besluitvorming over de verrekening en de werkgeverslasten en andere looncomponenten niet meegenomen. De werkelijke kosten liggen dus hoger. Het betreft hier dus een voorzichtige schatting van de kosten.

²⁴ Navolgende financiële informatie is gebaseerd op de Jaarrapportage NIPA verrekenjaar 2015.

Globale berekening van kosten versus baten van verrekening

De kosten per ambtsdrager zijn voor 2015 berekend op € 114,-. De baten (verrekenende bedragen) liggen in 2015 globaal tussen de € 62,91 en € 72,22. In de jaren 2013 en 2014 zal de kosten-batenbalans slechter zijn uitgevallen door lagere verrekeningen.

De berekening van kosten en baten leidt onder de gegeven premissen tot de conclusie dat de in geld uit te drukken kosten van verrekening hoger zijn dan de financiële baten.

Naast financiële baten en kosten zijn er ook niet in geld uit te drukken kosten en baten van de verrekening.

Overige baten en lasten

Uit tabel 4.2a en tabel 4.2b kan afgeleid worden dat het openbaar maken van neveninkomsten vooral gezien wordt als een ondersteuning van colleges in het toezien op mogelijke negatieve neveneffecten van nevenfuncties. Bij ongeveer 40 procent van de huidige ambtsdragers zijn nevenfuncties onderwerp van gesprek (geweest) met de volksvertegenwoordiging. In een kleine tien procent leidt de dialoog tussen ambtsdrager en volksvertegenwoordiging ook tot het neerleggen van nevenfuncties. In interviews is aangegeven dat het moeten opgeven van nevenfuncties en neveninkomsten ook een preventieve werking heeft: politieke ambtsdragers zijn voorzichtiger met het aannemen van dergelijke functies, waardoor strijdige belangen, belangenverstrengeling en het niet goed kunnen uitoefenen van het ambt mogelijk worden voorkomen.

Een negatief effect van het openbaar maken van neveninkomsten is volgens sommige geïnterviewden dat het animo om een bestuurlijke functie te gaan bekleden kleiner is geworden en dat men het daardoor, op gemeentelijk niveau, moet doen met kwalitatief minder goede ambtsdragers dan vroeger. Ook zou er een tendens zijn naar meer bestuursfuncties in deeltijd, omdat dit de betrokkenen van de verrekenplicht ontslaat.

Het is niet zeker dat de hierboven beschreven effecten een-op-een aan alleen de verrekenplicht toegeschreven kunnen worden.

4.4 Conclusies

In hoeverre wordt gerealiseerd wat met de wetgeving beoogd is?

Het openbaar maken van nevenfuncties en neveninkomsten is een voorwaarde om strijdige belangen, belangenverstrengeling en het niet goed uitoefenen van het ambt te voorkomen. Dat gebeurt deels door het transparant maken van nevenfuncties en neveninkomsten voor het publiek, collega-bestuurders en in het bijzonder de volksvertegenwoordiging. Daarnaast biedt de wet de mogelijkheid tot beoordeling van nevenfuncties en neveninkomsten. Over het nut van deze algemene functie zijn partijen het wel eens. Dat betekent echter niet dat er ook in alle gevallen gesprekken over nevenfuncties en -inkomsten plaatsvinden. Dat hoeft ook niet omdat de wet een preventief karakter heeft door de *mogelijkheid* tot beoordeling te bieden.

Openbaarmaking nevenfuncties en -inkomsten in relatie tot publieke beoordeling op mogelijke strijdigheid van belangen?

Het door de volksvertegenwoordiging kunnen beoordelen of er sprake is van (de schijn van) belangenverstremgeling wordt door de meeste huidige ambtsdragers (89%) en functionarissen (92%) erkend als nut van het openbaar maken van nevenfuncties. Dit geldt in mindere mate voor neveninkomsten (respectievelijk 70% en 52%).

Openbaarmaking nevenfuncties en -inkomsten in relatie tot publieke beoordeling op mogelijke benadeling van de hoofdfunctie?

Het openbaar maken van nevenfuncties en -inkomsten is er ook voor bedoeld dat volksvertegenwoordigers beter kunnen beoordelen of de uitvoering van nevenfuncties door bestuurders wel of niet ten koste gaat van de uitoefening van de hoofdtaak. Het nut hiervan wordt door minder functionarissen erkend dan het nut voor het beoordelen van potentiële belangenverstremgeling. Van de functionarissen is 36 procent de mening toegedaan dat openbaarmaking een dergelijk nut heeft; van de ambtsdragers is 42 procent overtuigd van dat nut.

Debat en beoordeling over de nevenfuncties en neveninkomsten naar aanleiding van de openbaarmaking van nevenfuncties en -inkomsten

Op basis van de opgave van functionarissen kan worden geconstateerd dat in een op de vier organisaties gesprekken plaatsvinden. Van de huidige ambtsdragers met nevenfuncties geeft 40 procent aan dat nevenfuncties en/of neveninkomsten onderwerp van gesprek met de volksvertegenwoordiging zijn of zijn geweest. Dat gebeurt het meest vaak bij de aanvaarding van een ambt (74%) en of bij een jaarlijkse bespreking (34%). Bij burgemeesters met nevenfuncties vinden die gesprekken het vaakst plaats (65%).

Informatie over nevenfuncties en neveninkomsten lijkt nauwelijks door pers en publiek te worden opgevraagd en/of gebruikt in de publieke oordeelsvorming.

Al met al is het beeld dat de openbaarmaking van nevenfuncties en neveninkomsten zelf zelden de aanleiding vormt voor gesprekken met de volksvertegenwoordiging. Het aanvaarden van het ambt is hét moment waarop gesprekken met een verantwoordingskarakter gevoerd worden. Als hierover gesprekken tijdens het ambt plaatsvinden, gaat het vaak om een jaarlijks terugkerende bespreking meer informeren van aard.

Kosten en baten van de verrekening van neveninkomsten

Er is een globale kosten-batenvergelijking voor het verrekenen van neveninkomsten met de verrekentool gemaakt, rekening houdend met personele en andere kosten. Deze levert op dat onder de gegeven aannames in 2015 de financiële kosten van verrekening hoger zijn dan de financiële baten. In de jaren 2013 en 2014 waren in financieel opzicht de kosten eveneens hoger dan de baten. Het verrekenen van neveninkomsten is echter ook ingestoken als een integriteitsinstrument en dat nut wordt breed onderschreven.

5 WAT ZIJN NEVENEFFECTEN VAN DE WETGEVING?

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van de derde onderzoeksvraag centraal: wat zijn neveneffecten van de wetgeving?

Aan de hand van de volgende twee subvragen wordt nagegaan wat de neveneffecten van de wetgeving zijn:

- a) Wat zijn de (neven)effecten van de openbaarmaking van nevenfuncties en neveninkomsten in de praktijk? (eventueel ontwijkend gedrag van de ambtsdragers, zoals opzeggen of niet meer aanvaarden van nevenfuncties?) (paragraaf 5.1)
- b) Wat zijn de (neven)effecten van de verrekening van neveninkomsten in de praktijk? Is er bijvoorbeeld sprake van ontwijkend gedrag van de ambtsdragers (aanpassing omvang tijdsbestedingsnorm; fiscale arrangementen, opzeggen nevenfuncties, niet meer aanvaarden nieuwe functies, e.d.)? (paragraaf 5.2)

Deeltijd ambtsdragers hoeven geen neveninkomsten openbaar te maken²⁵. De vraag naar neveneffecten van de wetgeving is dus alleen relevant voor fulltime politieke ambtsdragers.

5.1 (Neven)effecten van de openbaarmaking

Uit de enquête blijkt dat 55 procent van de huidige ambtsdragers die vóór het aanvaarden van het ambt nevenfuncties hadden, één of meer nevenfuncties heeft beëindigd wegens het aanvaarden van het politieke ambt. Dit is niet zozeer een neveneffect als wel een direct effect van de verplichting tot openbaarmaking: de betekenis van nevenfuncties voor het te vervullen politieke ambt moet worden overwogen. Dit is alleen als een neveneffect op te vatten als men die overweging exclusief ziet als rol van de volksvertegenwoordiging. Dan is het neveneffect dat een aanstaand bestuurder die discussie voor wil zijn met het afzien van nevenfuncties.

Met twee vragen in de enquête is bij de huidige ambtsdragers nagegaan of het openbaar maken van nevenfuncties en neveninkomsten tot neveneffecten heeft geleid.

- Het gegeven dat voor het kunnen aannemen van een politieke ambt de nevenfuncties en neveninkomsten openbaar gemaakt moeten worden, leidt nauwelijks tot twijfel over het al dan niet accepteren van het ambt. Van de huidige politieke ambtsdragers met nevenfuncties en/of neveninkomsten vóór de aanvaarding van het ambt geeft 97 procent aan dat het openbaar maken van nevenfuncties en neveninkomsten geen reden was om te

²⁵ Kamerstukken II 2005/06, 30 425, nr. 4

twijfelen over het al dan niet aanvaarden van het ambt. Hier is dus maar bij drie procent sprake van een neveneffect.²⁶

- Ook bij het al dan niet aanvaarden van nevenfuncties tijdens de ambtsperiode speelt de openbaarmaking van nevenfuncties en -inkomsten voor bijna negentig procent geen rol in de afweging om de betreffende nevenfunctie al dan niet te aanvaarden.

In één interview is als neveneffect benoemd, niet van de openbaarmaking als zodanig, maar van het afzien of afstoten van nevenfuncties, dat daardoor de terugkeer naar de reguliere arbeidsmarkt bemoeilijkt kan worden. Dit wordt bevestigd in een interview met een voormalig ambtsdrager die aangaf dat niet het uitgeoefende ambt maar juist de nevenfuncties voor zijn huidige werkgever aanleiding waren geweest hem aan te nemen. Wanneer men dit verbindt met de meermaals gehoorde opmerking dat het imago van publieke ambten niet gunstig is voor terugkeer op de reguliere arbeidsmarkt, kan gesteld worden dat wanneer ambtsdragers door de wetgeving gaan afzien van nevenfuncties geringere arbeidsmarktkansen na het ambt een negatief neveneffect kan zijn.

Verder zijn in de interviews met koepelorganisaties, voormalig ambtsdragers, politieke partijen en functionarissen geen neveneffecten benoemd van het openbaar maken van nevenfuncties en -inkomsten als zodanig. Dit ligt in lijn met de uitkomsten van de enquête en duidt erop dat er geen sprake is van veel voorkomende of grote directe neveneffecten.

5.2 Neveneffecten verrekening van neveninkomsten

Bij bijna negentig procent van de huidige politieke ambtsdragers met neveninkomsten uit nevenfuncties vindt geen verrekening plaats van de inkomsten uit nevenfuncties met de bezoldiging. Voor de meerderheid hiervan is verrekening niet nodig, omdat men onder het overgangsrecht valt of binnen de bijverdienmarge blijft (zie tabel 5.1 op de volgende pagina).

Het aantal respondenten dat uit ervaring iets kan zeggen over neveneffecten van het verrekenen van neveninkomsten is dus klein (11% = 15 personen). De meerderheid van de vijftien huidige ambtsdragers die aangeven dat de inkomsten uit de huidige nevenfuncties verrekend worden, zijn tevreden met de manier waarop dit gebeurt. Dit hoeft echter niet te betekenen dat er geen neveneffecten (bijvoorbeeld administratieve lasten omdat iedereen opgave moet doen; ook degenen zonder nevenfuncties of -inkomsten) op kunnen treden.

²⁶ Deze uitkomst kan beïnvloed zijn door een bias in de responsgroep. Kandidaten voor een ambt met sterke twijfel over het kunnen samengaan van dat ambt met nevenfuncties kunnen van het ambt hebben afgezien en zullen daarmee niet in de onderzoekspopulatie voorkomen.

Tabel 5.1 Worden de inkomsten uit uw huidige nevenfuncties verrekend met uw bezoldiging?
(huidige ambtsdragers met neveninkomsten uit nevenfuncties, n=135)

| Antwoord | % |
|---|-------------|
| Ja, dat gebeurt | 11% |
| Dat is in mijn geval niet nodig, ik val onder het overgangsrecht | 12% |
| Dat is in mijn geval niet nodig, ik blijf binnen de bijverdienmarge | 50% |
| Nee, dat gebeurt niet | 27% |
| Totaal | 100% |

Bron: Enquête Regioplan

In de enquête is in een open vraag aan alle functionarissen gevraagd of men neveneffecten ziet van de openbaarmaking van nevenfuncties en -inkomsten en van de verrekening van neveninkomsten.

Er wordt in dit verband een drietal punten genoemd die volgens enkele functionarissen (ongeveer 5) tot neveneffecten zouden kunnen leiden en die volgens hen in elk geval voor verbetering vatbaar zijn:

- Er wordt gesproken over ‘administratieve rompslomp’ bij de verrekening van neveninkomsten, iets wat ertoe kan leiden dat ambtsdragers afzien van het accepteren van nevenfuncties met neveninkomsten.
- De uitzondering voor parttime functies van de verplichting tot verrekening van neveninkomsten maakt het relatief aantrekkelijk om een ambt te accepteren voor een relatief hoog parttimepercentage.²⁷ Dit kan ertoe leiden dat het moeilijker wordt om mensen te vinden voor een fulltime aanstelling of dat de aanstellingsomvang om deze redenen naar beneden wordt bijgesteld.

Beide punten zijn ook naar voren gebracht in de interviews die in de kwalitatieve eerste onderzoeksfase zijn gehouden. Er zijn geen andere bronnen bekend die meer duidelijkheid geven over het voorkomen van deze mogelijke neveneffecten.

Of deze twee mogelijke neveneffecten zich daadwerkelijk voordoen, en in welke mate, is niet bekend bij respondenten.

- Een derde punt, alleen in interviews genoemd, is dat de verrekening met name ondernemers zou ontmoedigen om een politieke ambt aan te gaan. Dit zou ermee te maken hebben dat niet goed is vastgelegd hoe om te gaan met het al dan niet (tijdelijk) op afstand zetten van een eigen bedrijf. Uit de Staat van het Bestuur 2016 (p.37-57) blijkt daarentegen dat raadsleden, wethouders en statenleden vaak ondernemer zijn geweest of dat nog zijn. Het aantal zelfstandigen onder de statenleden is tussen 2012 en 2016 zelfs licht toegenomen.

²⁷ Zie hierover ook Van Rein e.a., (2017) waarin wordt geconstateerd dat het voorkomt dat ambtsdragers hun dienstverband een zeer klein aantal uren of percentage, bijvoorbeeld twee uur, verminderen om zo niet onder de verrekenplicht te vallen. Over dit onderwerp zijn ook vragen gesteld in de Tweede Kamer (zie brief van Minister Blok aan de TK d.d. 7 juli 2016 Aanhangsel Handelingen II 2015/16, 3083).

5.3 Conclusies

De algemene conclusie op basis van de interviews en enquête is dat er geen sprake lijkt te zijn van veel voorkomende of grote neveneffecten van het openbaar maken van nevenfuncties en -inkomsten en van het verrekenen van neveninkomsten.

(Neven-)effecten van openbaarmaking van nevenfuncties en -inkomsten

Een direct effect van de verplichting tot openbaarmaking van nevenfuncties en -inkomsten is dat men er eerder van die functies (en daaraan verbonden inkomsten) afziet, o.a. om discussies erover met de volksvertegenwoordiging te vermijden. Ruim de helft van de huidige ambtsdragers met nevenfuncties heeft voor de aanvaarding van het ambt één of meer nevenfuncties neergelegd. Ook wordt tijdens het ambt eerder afgezien van het aannemen van nevenfuncties. Nevenfuncties bieden mogelijkheden en netwerken die na een ambt gebruikt kunnen worden om actief te blijven op de arbeidsmarkt. In hoeverre het neerleggen en afzien van nevenfuncties een negatief effect heeft op de arbeidsmarktkansen van voormalig ambtsdragers kan op basis van deze evaluatie niet worden vastgesteld..

Verder zijn er door respondenten geen neveneffecten benoemd en lijkt er dus geen sprake te zijn van veelvoorkomende en grote neveneffecten van openbaarmaking van nevenfuncties en neveninkomsten.

(Neven-)effecten van verrekening van neveninkomsten

Voor de verrekening van neveninkomsten kunnen op basis van dit onderzoek geen neveneffecten worden aangetoond. Mogelijke neveneffecten die het meest worden genoemd zijn: kiezen voor een parttime aanstelling als politieke ambtsdrager en terughoudendheid bij het accepteren van nevenfuncties met neveninkomsten.

6 UITVOERBAARHEID EN MOGELIJKE VERBETERPUNTEN

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van de vierde onderzoeksvraag centraal: hoe uitvoerbaar is de regelgeving en wat zijn mogelijke verbeterpunten? Deze vraag is beantwoord door de volgende twee subvragen aan respondenten voor te leggen:

- a) Wat zijn m.b.t. de openbaarmaking van nevenfuncties en neveninkomsten mogelijke verbeterpunten? (paragraaf 6.1)
- b) Wat zijn m.b.t. de verrekening van neveninkomsten mogelijke verbeterpunten? (paragraaf 6.2)

In de interviews is een zeer beperkt aantal verbeterpunten benoemd. In de enquête is gewerkt met open vragen voor het beantwoorden van deze onderzoeksvragen. Een zeer ruime meerderheid van de politieke ambtsdragers (90%) en functionarissen (80%) heeft geen verbeterpunten aangedragen.

Bij het lezen van paragraaf 6.1. en 6.2 dient de lezer zich derhalve te realiseren dat hier suggesties worden beschreven van enkele functionarissen of ambtsdragers (bij elk minder dan vijf respondenten).

6.1 Mogelijke verbeterpunten openbaarmaking

Gevraagd naar mogelijke verbeterpunten met betrekking tot de openbaarmaking van nevenfuncties en -inkomsten dragen enkele politieke ambtsdragers een punt in de uitvoering aan dat hier aan vooraf gaat. Namelijk dat niet eenduidig kan worden vastgesteld wanneer er sprake is van belangenverstrengeling. Zij willen meer duidelijkheid over wat wel en niet verenigbaar is met een politieke ambt. Suggesties die hiervoor worden gedaan zijn:

- landelijke commissie instellen die richtlijnen opstelt of aanstellingen toetst;
- meer aandacht voor deelname aan stemming/beraadslaging;
- de tijdsbesteding aan de nevenfunctie een belangrijker criterium maken in de beoordeling.

Voor wat betreft de openbaarmaking zijn ook enkele suggesties gedaan:

- motivatie voor nevenfunctie erbij vermelden in de overzichten, omdat alleen het openbaar maken van de nevenfunctie leidt tot ongewenste situaties/ beeldvorming in de media;
- eenduidiger openbaarmaking, bijvoorbeeld verplicht opnemen in de jaarverslagen;
- openbaarmakingsverplichting afschaffen. De redenen die gebruikt worden om hiervoor te pleiten lopen uiteen en zijn deels politiek gekleurd. Onder andere is genoemd dat nevenfuncties op zich niets zeggen over de uitvoering van het ambt.

Verder is aangegeven dat het openbaar maken van ambtsgebonden nevenfuncties niet verplicht is, maar dat dit voor de burger een arbitrair onderscheid is. Dit kan tot onnodige misverstanden leiden. Hieraan is echter geen verbetervoorstel gekoppeld.

De verbeter suggesties van de functionarissen richten zich vooral op de verrekening van nevenfuncties en zijn hieronder opgenomen.

6.2 Mogelijke verbeterpunten verrekening

Er zijn vijftien respondenten die ervaring hebben met verrekening van de inkomsten uit de huidige nevenfuncties en op grond daarvan verbeteringen zouden kunnen benoemen. De meerderheid van deze respondenten is tevreden met de manier waarop dit gebeurt.

In één interview is door een belangenorganisatie aangegeven dat de verrekening te complex is. Men gaf daarbij de suggestie eens naar de verrekenwijze bij de WW te kijken.

Ook de ambtsdragers die geen ervaring hebben met daadwerkelijke verrekening van neveninkomsten is gevraagd naar mogelijke verbeterpunten. Zij noemen twee verbeterpunten meer dan één keer, namelijk:

- Voltijds of deeltijds ambtsdragerschap is geen goed criterium voor het al dan niet verrekenen van de neveninkomsten. Alternatieven die hiervoor worden genoemd zijn: het hanteren van een vast inkomensdeel als vrije voet en het mogen 'bijverdienen' tot een bepaald maximum (bijvoorbeeld de WNT-norm).
- Administratieve lasten door (in de ogen van gebruikers) onnodige complexiteit van het systeem. Daarbij werd gewezen op het jaarlijks moeten invullen van de verrekentool bij ongewijzigde situatie of bij het ontbreken van neveninkomsten.

Daarnaast zijn er meer statements afgegeven als antwoord op de vraag naar mogelijke verbeteringen die uiteenlopen van enerzijds afschaffen van verrekening tot anderzijds een verbod op nevenfuncties met neveninkomsten.

Ook de functionarissen is in de enquête gevraagd naar mogelijke verbeteringen in het uitvoeringsproces van de verrekening van neveninkomsten. Hun suggesties hebben vooral betrekking op:

- de gebruiksvriendelijkheid van de verrekentool; specifiek worden onderstaande verbetermogelijkheden genoemd:
 - mogelijk maken om de tool niet in te vullen als men niet onder verrekenplicht valt;
 - verrekening rechtstreeks regelen met de ambtsdragers zonder dat het bestuursorgaan er tussen zit;
 - aangeven dat de besluiten onder voorbehoud zijn;
 - informatie van voorgaande jaren vooraf in vullen;

- een papieren invulvoorbeeld verstrekken;
- de invulschermen aanpassen zodat er meer informatie in past.
- het stroomlijnen van de informatiestromen. Concreet worden hiervoor twee mogelijkheden aangedragen:
 - informatie over neveninkomsten die openbaar wordt gemaakt komt rechtstreeks vanuit de tool beschikbaar; en
 - koppelen van de ingevulde gegevens in de verrekentool met de gegevens van de Belastingdienst.

6.3 Conclusies²⁸

Uitvoerbaarheid

Afgaande op het aantal opgevoerde verbeterpunten zijn de huidige regels met betrekking tot openbaarmaking en verrekening over het algemeen voldoende uitvoerbaar, maar zijn verbeteringen mogelijk.

Mogelijke verbeterpunten openbaarmaking nevenfuncties

De belangrijkste verbeter suggesties voor openbaarmaking zijn dat deze eenduidiger moet worden en dat de motivatie voor de nevenfunctie erbij vermeld zou moeten worden. Over het openbaar maken van neveninkomsten zijn geen specifieke verbeterpunten aangedragen.

Mogelijke verbeterpunten verrekening neveninkomsten

Voor de verrekening van neveninkomsten hebben de verbeter suggesties van politieke ambtsdragers vooral betrekking op: het invoeren van een ander criterium voor verrekening dan het voltijds of parttime zijn van een functie, het verminderen van de complexiteit en daarmee de administratieve last. De verbeter suggesties van de kant van functionarissen betreffen de gebruiksvriendelijkheid van de verrekentool en het stroomlijnen van de informatiestromen.

²⁸ Deze conclusies zijn alleen gebaseerd op de inbreng van respondenten.

DEELONDERZOEK 2

**Evaluatieonderzoek uitkeringen, loopbaanprincipe,
sollicitatieplicht en
re-integratievoorzieningen**

7 INLEIDING

Het doel van dit tweede deel van de rapportage is inzicht te verschaffen in de mate waarin het samenstel van de introductie van a) de verkorting van de maximumduur van de uitkeringen, b) het loopbaanprincipe en c) de sollicitatieplicht, inclusief de re-integratievoorzieningen, zijn doel heeft bereikt en effectief is in de praktijk.

Belangrijke kenmerken van de regeling zijn:

- De maximale uitkeringsduur in het kader van de Appa is aanvankelijk verkort tot 4 jaar, en vervolgens verder verkort tot 3 jaar en 2 maanden. Het eerste jaar bedraagt de uitkering 80 procent van het laatstverdiende loon, de tijd erna (nog maximaal 2 jaar en 2 maanden) 70 procent.
- Op grond van het loopbaanprincipe wordt voor de bepaling van de duur van de uitkering in principe ook de diensttijd in alle eerdere Appa-functies in aanmerking genomen, ook als deze diensttijd ligt vóór de inwerkingtredingsdatum van de Dijkstalwetgeving.
- Ambtsdragers die bij aftreden ouder zijn dan 55 jaar en in de laatste 12 jaar minimaal 10 jaar een politieke ambt hebben uitgeoefend, hebben een algemeen recht op uitkering tot hun pensioen; per 1-1-2016 is dit recht op uitkering verkort van 9 jaar en 7 maanden voor de pensioengerechtigde leeftijd naar 5 jaar.
- Het uitkeringsrecht gaat gepaard met een sollicitatieplicht, die ingaat drie maanden na beëindiging van het ambt. Er is een beperkt aantal uitzonderingen op de sollicitatieplicht. Betrokkene heeft géén sollicitatieplicht zolang hij of zij ten minste 70 procent verdient uit hoofde van een nieuw politieke ambt. Evenmin geldt de sollicitatieplicht als de uitkering van betrokkene wordt verminderd tot nihil vanwege neveninkomsten uit een functie, niet zijnde een politieke ambt, of vanwege voldoende inkomsten uit een eigen bedrijf. Ten slotte geldt er geen sollicitatieplicht bij geheel of gedeeltelijke invaliditeit.
- Oud-ambtsdragers kunnen aanspraak maken op planmatige begeleiding en ondersteuning naar werk (re-integratiebegeleiding). Het is verplicht dat een re-integratieplan wordt opgesteld. Dit plan is bepalend voor de vraag, mede gezien de afstand tot de arbeidsmarkt van betrokkene, welke voorgenomen activiteiten worden ondernomen om weer aan het werk te gaan of om zich daarop voor te bereiden. Het vormt tevens het kader met behulp waarvan wordt getoetst of betrokkene de sollicitatieactiviteiten verricht die zijn afgesproken. Dit plan wordt om de drie maanden met betrokkene geëvalueerd.
- Het staat betrokkene vrij om in het geval van verplichte outplacement een ander bureau dan de preferred supplier te kiezen om hem of haar te begeleiden in de uitvoering van het re-integratieplan.







Voor verschillende regelingen of onderdelen van regelingen bestaat een overgangsrecht.

Met bovengenoemde wijzigingen beoogde de wetgever de volgende doelstellingen te bereiken:

- Het vergroten van de kans op zinvol werk en het doorzetten van de loopbaan voor betrokkenen.
- Gelijke behandeling van alle categorieën ambtsdragers.
- Het wegnemen van als onredelijk ervaren aanspraken van ambtsdragers.
- Het aantrekkelijk, althans niet minder onaantrekkelijk, maken van politieke functies/het kiezen voor een politieke carrière.
- Beperking van de uitkeringskosten.

De onderstaande tabel geeft weer via welke mechanismen de wetgever verwacht deze doelstellingen te realiseren.

Tabel 7.1 Beleidstheorie Dijkstalwetgeving rechtspositie

| Interventie | Mechanisme | Doelstelling |
|--|--|--|
| Sollicitatieplicht en re-integratie Outplacement |  a) Ambtsdragers proberen actief nieuw werk te vinden na voortijdig aftreden of ambtseinde en worden daarbij ondersteund: <ul style="list-style-type: none"> • de werkloosheid wordt zo spoedig mogelijk opgeheven. |  Kans op zinvol werk en doorzetten van loopbaan voor betrokkene vergroten. Wegnemen als onredelijk ervaren aanspraken ambtsdragers/gelijktrekken van rechten en plichten uitkeringsgerechtigden. Beperking uitkeringskosten. |
| Verkorten uitkeringsduur |  Naast mechanisme 1 ook: <ul style="list-style-type: none"> b) Arbeidsvoorwaarden politici meer in buurt van die van de reguliere werknemers. |  Wegnemen als onredelijk ervaren aanspraken ambtsdragers/gelijktrekken van rechten en plichten uitkeringsgerechtigden. |
| Loopbaanprincipe |  c) Bij berekening Appa-uitkeringsrechten wordt diensttijd uit alle vervulde Appa-functies in aanmerking genomen. <ul style="list-style-type: none"> • De overgang naar een andere politieke functie heeft geen negatieve gevolgen voor opbouw Appa-uitkeringsrechten. • In lijn met de WW gaat de opbouw van uitkeringsrechten uit arbeidsverleden ook door als van werkgever wordt gewisseld. |  Politieke functies of kiezen voor een carrière in de politiek wordt hiermee aantrekkelijker of in ieder geval niet minder onaantrekkelijk. |

De veranderingen in de rechtspositie van politieke ambtsdragers zijn onder andere ingegeven door de wens om hun rechtspositie minder sterk te laten verschillen van die van reguliere werknemers. Dat neemt niet weg dat er wel nog verschillen zijn tussen de Appa en de WW. Vooral het niet hebben van ontslagbescherming, is, in combinatie met het specifieke karakter van het ambt (zij kunnen door de volksvertegenwoordiging op elk moment worden

weggestuurd), de reden waarom het geheel gelijktrekken van Appa- en WW-rechten en -plichten niet mogelijk is.

De belangrijkste verschillen tussen Appa en WW zijn:

- de WW kent een maximuminkomen waarover de uitkering wordt berekend, de Appa niet. Daar staat tegenover dat de politieke ambtsdrager geen bovenwettelijke WW krijgt, noch een transitievergoeding of enige andere vergoeding uit hoofde van andere wetten/regelingen.
- Het eerste jaar krijgt een voormalig ambtsdrager 80 procent van het laatst verdiende loon, een WW'er krijgt de eerste twee maanden 75 procent van het (gemaximeerde) laatst verdiende loon en vervolgens 70 procent.
- één jaar werkverleden geeft in de Appa ook één jaar recht op een uitkering, terwijl dat voor de WW één maand uitkeringsrecht is.
- De Appa is gemaximeerd op 38 maanden uitkering. Dat was ook de maximale uitkeringsduur voor de WW, maar dit maximum wordt vanaf 1 januari 2016 tot 1 april 2019 stapsgewijs, te weten met één maand per kwartaal, afgebouwd naar 24 maanden. Daarbij vervallen geen als ambtsdrager opgebouwde rechten.

Overigens zijn de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties, verenigd in de Stichting van de Arbeid, het eens geworden over de constructie om cao-afspraken over de private aanvulling van de WW (uitvoering derde WW-jaar) mogelijk te maken via een gezamenlijk fonds. De WW-duur wordt hiermee weer teruggebracht op maximaal drie jaar.

- Voormalig ambtsdragers hebben geen aanvullende afspraken bovenop hun uitkeringsregeling, daar waar voor reguliere werknemers bovenop het basisregime van de WW aanvullende afspraken kunnen worden gemaakt in cao's of reorganisatieplannen (zie voorbeeld derde WW-jaar hierboven).
- Na zes maanden een politieke ambt te hebben vervuld, kan niet meer worden voldaan aan de referentie-eis van de WW en vervallen eventueel voorafgaand aan het politieke ambt opgebouwde WW-aanspraken.
- De politieke ambtsdrager kent geen wettelijke opzegtermijn. Daarom is een voormalig ambtsdrager in de Appa de eerste drie maanden vrijgesteld van de sollicitatieplicht. Een WW-gerechtigde moet in principe vanaf de eerste dag solliciteren.
- Een voormalig ambtsdrager kan niet in beroep gaan bij een kantonrechter én heeft geen recht op een ontslagvergoeding.
- Een Appa-uitkering gaat automatisch in en hoeft niet te worden aangevraagd door de uitkeringsgerechtigde, zoals wel het geval is bij een WW-uitkering.

Andere afwijkingen, die niet zozeer met het karakter van het ambt samenhangen, maar voortvloeien uit de historische ontwikkeling van de Appa-regeling, zijn dat:

- de Appa geen opschortende werking kent, zoals de WW die wel heeft;
- ambtsdragers gedurende het ambt geen WW-rechten opbouwen en hun eventueel eerder opgebouwde rechten verliezen na meer dan zes maanden een politieke ambt te hebben vervuld.

De wijzigingen in de Appa-regeling waarmee deze inleiding werd geopend, traden in werking op 27 februari 2010 (voor Tweede Kamerleden op 24 maart 2010). Op individueel niveau zijn er echter verschillen in de datum van de inwerkingtreding, doordat sprake is van overgangsrecht. Besloten is dat de wijzigingen niet van toepassing zijn op ambtsdragers die op de datum van inwerkingtreding van de wetwijziging hun ambt reeds bekleedden en na de eerstvolgende verkiezingen niet werden herbenoemd.

Deze deelrapportage is opgebouwd uit drie delen. Het eerste deel gaat in op de sollicitatieplicht en re-integratie; het tweede deel betreft het loopbaanprincipe en als laatste komt de uitkeringsduur aan bod.

8 DE SOLLICITATIEPLICHT

Dit hoofdstuk is gewijd aan vragen rondom de manier waarop de Dijkstal-wetgeving met betrekking tot de sollicitatieplicht wordt uitgevoerd. De volgende vragen komen aan de orde:

- a. Op welke wijze wordt de sollicitatieplicht uitgevoerd?
- b. Is de uitvoeringspraktijk van de sollicitatieplicht en de re-integratiepraktijk goed georganiseerd?
- c. Werkt het onderscheid tussen vrijwillige en verplichte outplacement in de praktijk?
- d. In welke mate wordt de sollicitatieplicht nageleefd?
- e. Hoe snel vinden de politieke ambtsdragers met een uitkering een nieuwe baan²⁹? Is dat in de beleving van betrokken stakeholders sneller dan voorheen? Zijn er verschillen afhankelijk van reden van aftreden?
- f. In hoeverre bevordert de sollicitatieplicht dat de uitkeringsgerechtigde snel weer op de arbeidsmarkt terugkomt?
- g. In hoeverre bevordert de aanspraak op re-integratievoorzieningen dat de uitkeringsgerechtigde snel weer op de arbeidsmarkt terugkomt in een passende functie?
- h. Wat zijn de kosten en baten van het huidige systeem van sollicitatieplicht en re-integratievoorzieningen?
- i. Welke eventuele aanpassingen zijn nodig om de snelle terugkeer in een passende functie nog effectiever te maken of beter te organiseren?

8.1 Wijze waarop de sollicitatieplicht wordt uitgevoerd

Het Rijk, provincies en waterschappen hebben collectieve contracten afgesloten voor de uitvoering van de sollicitatieplicht en re-integratie. De gemeenten hebben niet gekozen voor een collectieve uitvoerder. Indien zij kiezen voor het inschakelen van een uitvoeringsbureau, kunnen zij kiezen tussen RAET, APG/Loyalis³⁰ en Pro-Ambt. Raet en APG/Loyalis werken op hun beurt voor de re-integratie samen met een *preferred supplier*, voor RAET is dat Transitium, en voor APG/Loyalis is dat doorgaans Van Ede & Partners. Pro-Ambt heeft geen vaste samenwerkingsrelatie met een re-integratiebureau. Elf procent van de gemeentelijke functionarissen in de enquête zegt dat hun organisatie de uitvoering van de Appa-regeling zelf doet. Dit hoeft niet te betekenen dat deze organisaties de re-integratie ook zelf ter hand nemen. Uit de interviews is gebleken dat uitvoerders het niet wenselijk vinden dat bestuursorganen zelf de uitvoering ter hand nemen, omdat zich conflicten voor kunnen doen tussen de aftredende ambtsdrager die onder de sollicitatieplicht

²⁹ Waarmee wordt bedoeld: een niet-uitkeringsafhankelijke nieuwe functie op de arbeidsmarkt.

³⁰ Vanaf 1 september 2015 is Loyalis veranderd in APG.

valt en het zittende bestuur. Concrete voorbeelden daarvan zijn beperkt.³¹ Er is daarnaast ook een voorbeeld genoemd waar een grote gemeente effectief en efficiënt optreedt als uitvoeringsorganisatie. Daarnaast moet de financiering van de re-integratie in gemeenten vaak langs de gemeenteraad, waardoor er eerder een (openbare) discussie ontstaat over de hoogte van de regeling. Als een derde argument om de uitvoering niet zelf ter hand te nemen, is het feit genoemd dat het tussentijds aftreden van ambtsdragers bij de meeste bestuursorganen relatief weinig voorkomt, waardoor zij weinig ervaring met de uitvoering kunnen opdoen en de expertise missen om de wet goed uit te kunnen voeren.

Appa-gerechtigden zijn vrij in hun keuze voor het re-integratiebureau waar zij zich door laten begeleiden. Kiezen zij zelf een re-integratiebureau, dan toetst de uitvoeringsorganisatie de kwaliteit van dat bureau alvorens ermee in zee te gaan.³²

Van de voormalig wethouders en (waarnemend) burgemeesters uit de enquête heeft 23 procent gekozen voor de diensten van een ander re-integratiebureau dan het re-integratiebureau dat aanvankelijk door het bestuursorgaan/uitvoeringsorganisatie is voorgesteld. De meest genoemde redenen om voor een ander bureau te kiezen, zijn dat:

- het daarmee beter klikt;
- dit is gebaseerd op eerdere eigen ervaringen of ervaringen van bekenden;
- het bureau een proactieve houding heeft;
- het bureau meer maatwerk aanbiedt.

Uit de door het ministerie van BZK bij de uitvoeringsorganisaties opgevraagde overzichten blijkt dat ook ongeveer één op de vijf van de voormalig ambtsdragers van de waterschappen, provincies en het Rijk in 2015/2016 gekozen heeft voor een ander re-integratiebureau. Dit is aanzienlijk meer dan vóór 2015; toen lag dit percentage rond de tien procent.

Hieronder bespreken we op hoofdlijnen het uitvoeringsproces. Hierbij maken we onderscheid tussen:

- de manier waarop de (voormalig) ambtsdragers zijn geïnformeerd over de sollicitatieplicht;
- de eerst drie maanden na aftreden; en
- de uitvoering van het plan van aanpak voor re-integratie.

Zie onderstaand kader voor een overzicht van de verantwoordelijkheden en taken van het bestuursorgaan/de uitvoeringsorganisatie en het re-integratiebureau.

³¹ In de enquête stellen twee functionarissen (van de 23 respondenten die aangeven dat hun organisatie zelf de Appa-regeling uitvoert) dat het voorgekomen is dat het ongemakkelijk werd dat het college over re-integratietrajecten van zijn voorgangers moest oordelen. In de recente verschenen herziene toelichting op de sollicitatieplicht en het outplacement van politieke ambtsdragers is hierover opgenomen (2016, p.9): 'Het bestuursorgaan is op grond van het Sollicitatiebesluit echter verplicht om voor de planmatige begeleiding en ondersteuning een re-integratiebedrijf in te schakelen.'

³² Bron: gesprekken met uitvoeringsorganisaties en re-integratiebureaus; zie bijlage 2.

Verantwoordelijkheden rond de re-integratie in het kader van de Appa

Het bestuursorgaan, of namens hem een uitvoeringsorganisatie, heeft de verantwoordelijkheid voor:

- het aanwijzen van het re-integratiebedrijf voor de begeleiding;
- het vaststellen van het re-integratieplan;
- het besluit tot het opleggen van verplichte begeleiding en ondersteuning;
- het toekennen van tegemoetkoming in de kosten van vrijwillige planmatige begeleiding en ondersteuning;
- het eventuele inhuren van een outplacementbureau en het zo nodig opleggen van inhoudingen op de Appa-uitkering indien er een sanctie moet worden toegepast.

Een re-integratiebedrijf heeft de volgende taken:

- stelt met de uitkeringsgerechtigde een re-integratieplan op. In dit plan staat op welke wijze betrokkene bij het verkrijgen van passende arbeid of bedrijf zal worden begeleid, welke sollicitatieactiviteiten hij of zij gaat verrichten, en het tijdpad. Dit plan is maatwerk. Het re-integratiebedrijf kan in het plan aangeven of het meent dat in dit individuele geval planmatige begeleiding en ondersteuning (outplacement) nodig is. Een belangrijke factor hierbij is de afstand tot de arbeidsmarkt.
- rapporteert over dit plan aan de uitvoeringsorganisatie die namens het bestuursorgaan het plan beoordeelt en vaststelt.
- beoordeelt gedurende de gehele uitkeringsduur minstens driemaandelijks of de uitkeringsgerechtigde de activiteiten conform het re-integratieplan heeft uitgevoerd en of het plan bijstelling behoeft.
- begeleidt de uitkeringsgerechtigde totdat betrokkene een duurzame functie bekleedt en in redelijkheid mag worden verwacht dat hij of zij niet meer zal terugvallen op de toegekende Appa-uitkering. Die begeleiding blijft totdat de uitkeringsduur is verstreken of totdat betrokkene onverhoopt terugvalt in de uitkering.

Het re-integratiebedrijf is geen uitzendbureau of werving- of selectiebureau. Het bedrijf heeft dus geen concrete openstaande vacatures beschikbaar. Het begeleidt en ondersteunt de uitkeringsgerechtigde naar werk, maar bemiddelt niet in functies.

Bron: ministerie van BZK

Informatievoorziening over sollicitatieplicht

Op de hoogte zijn van plichten is een voorwaarde om eraan te kunnen voldoen. Ruim tachtig procent van de geënquêteerde voormalig ambtsdragers zegt geïnformeerd te zijn over de rechten en plichten van de Appa-uitkeringsregeling. De meeste voormalig politieke ambtsdragers (63%) zijn in ieder geval op het moment van beëindiging van het ambt geïnformeerd. Bijna een op de vijf (18%) wordt al bij de aanvaarding van het ambt geïnformeerd over rechten en plichten van de Appa-uitkering. Sommige ambtsdragers zijn op meerdere momenten geïnformeerd.

Veruit de meeste politieke ambtsdragers worden in elk geval door hun eigen bestuursorgaan geïnformeerd. De afdeling personeelszaken van de eigen

organisaties wordt daarbij het vaakst genoemd als de informant (66%). Ook de functionarissen geven het vaakst aan dat deze taak binnen hun organisatie bij de afdeling personeelszaken is belegd (zie ook tabel 8.1). Bij 'anders' wordt door de voormalig politieke ambtsdragers relatief vaak genoemd dat zij zichzelf op de hoogte hebben gebracht via vooral internet of via de wethoudersvereniging zijn geïnformeerd.

Tabel 8.1 Door wie worden politieke ambtsdragers/Door wie bent u geïnformeerd over de rechten en plichten van de uitkeringsregeling? Meer antwoorden mogelijk (va=voormalig ambtsdragers n=315; fu=functionarissen, n=250)

| Antwoord | va % | fu % |
|---|---------|---------|
| Door de afdeling HR/personeelszaken van mijn organisatie | 66% | 87% |
| Door de gemeentesecretaris/provinciesecretaris/secretaris-directeur | 18% | 11% |
| Door de uitvoeringsorganisatie (o.a. RAET, APG, ProAmbt) | 39% | 64% |
| Door het re-integratiebedrijf | 15% | 17% |
| Anders | 10% | 5% |
| Dit is nog niet voorgekomen | - | 1% |

Bron: enquête Regioplan, 2016

Uit tabel 8.1 valt ook af te leiden dat veel (voormalig) ambtsdragers door meer dan één partij worden geïnformeerd.

Dat geldt ook voor de manier waarop dat gebeurt. De rechten en plichten van de Appa-uitkeringsregeling worden meestal ten minste mondeling toegelicht. Ook een algemene brochure en/of een brief worden relatief vaak genoemd als communicatiemiddel (zie ook tabel 8.2). Bij andere wijzen van informeren wordt door de ambtsdragers vaak internet genoemd en de overheidsfunctionarissen noemen vaak een e-mail of een presentatie van een uitvoeringsorganisatie.

Tabel 8.2 Op welke wijze worden politieke ambtsdragers vooraf geïnformeerd over de rechten en plichten van de uitkeringsregeling? Meer antwoorden mogelijk (va=voormalig ambtsdragers n=315; fu=functionarissen, n=250)

| Antwoord | va % | fu % |
|---|---------|---------|
| Via een algemene brochure | 37% | 50% |
| Via een brief | 45% | 51% |
| Mondeling | 61% | 72% |
| Via de website www.politiekeambtsdragers.nl | 9% | 17% |
| Anders | 4% | 11% |
| Dit is nog niet voorgekomen | - | 3% |

Bron: enquête Regioplan, 2016

De eerste drie maanden

Een voormalig ambtsdrager met een Appa-uitkering is de eerste drie maanden vrijgesteld van de plicht tot solliciteren naar nieuw werk.

Hoewel voormalig ambtsdragers dus drie maanden niet verplicht zijn te solliciteren, doet de meerderheid van hen (62%) dat wel. Uit de enquête blijkt dat van de voormalig ambtsdragers van wie de ambtstermijn verliep en die geen nieuwe termijn ambiëerden ruim de helft (56%) sollicitatieactiviteiten in de eerste drie maanden heeft ondernomen. Van de voormalig ambtsdragers die om een andere (minder vrijwillige) reden zijn afgetreden, bijvoorbeeld omdat zij niet herkozen zijn, heeft 64 procent in de enquête aangegeven in de eerste maanden ook al naar werk gesolliciteerd te hebben.³³

Ruim 90 procent³⁴ heeft deze sollicitatieactiviteiten op eigen initiatief en zonder ondersteuning door een re-integratiebureau ondernomen. Dit laatste is mogelijk een verklaring waarom het beeld uit de interviews met uitvoeringsorganisaties enigszins afwijkt van de enquête-uitkomsten. De meeste ambtsdragers gebruiken volgens de geïnterviewde uitvoeringsorganisaties de eerste drie maanden, waarin zij vrijgesteld zijn van de sollicitatieplicht, om bij te komen van hun periode als ambtsdrager. Met name bij een gedwongen aftreden vinden de uitvoerders dit zowel begrijpelijk als noodzakelijk. Is sprake van een gepland aftreden (bijvoorbeeld het eigen besluit om na verkiezingen niet terug te keren) dan merken zij dat ambtsdragers in deze periode er al voor open staan om de re-integratie te starten. Een aantal uitvoerders en ook het ministerie van BZK, in de brochure over sollicitatieplicht en outplacement(2016, p.13), benadrukken wel het belang van het zo snel mogelijk starten met netwerken om te voorkomen dat contacten verwateren.

Uitvoering van het plan van aanpak van de re-integratie

Tijdens de uitvoering van het plan van aanpak van hun re-integratie zijn de voormalig ambtsdragers verplicht om wekelijks een netwerk- dan wel sollicitatieactiviteit te ondernemen en om maandelijks over hun inspanningen te rapporteren aan het re-integratiebureau. Het bureau rapporteert op zijn beurt driemaandelijks aan de uitvoeringsorganisatie. Tijdens de uitvoering van het re-integratieplan controleren zowel het re-integratiebureau als de uitvoeringsorganisatie naar eigen zeggen op de naleving van de sollicitatieplicht. Re-integratiebureau en uitvoeringsorganisatie informeren elkaar over sollicitatieactiviteiten van Appa-gerechtigden. In eerste instantie verloopt de controle via bovengenoemde rapportages aan het re-integratiebureau, dat gesprekken met de betrokkene voert als er vragen zijn over diens inspanningen. Als die gesprekken geen verbetering opleveren, escaleert het re-integratiebureau naar de uitvoeringsorganisatie en kunnen sancties volgen. Eén van de voormalig ambtsdragers heeft in de enquête aangegeven op dit moment geen Appa-uitkering te ontvangen, omdat er een sanctie is opgelegd. Uit de interviews blijkt dat een intakefase (waarin ook het plan wordt gemaakt) drie tot vier weken duurt. In die periode is men niet actief op zoek naar werk, tenzij men daar zelf voor kiest. Het re-integratieaanbod is niet structureel anders dan voor andere werkzoekenden met een re-integratietraject.

³³ De verschillen tussen deze percentages van voormalig ambtsdragers en functionarissen zijn niet statistisch significant.

³⁴ Dit is 56 procent van alle geënquêteerde ambtsdragers (91% van 62%).

Wanneer voormalig ambtsdragers een betaalde betrekking verwerven, kan de situatie ontstaan waarin de verworven inkomsten net lager uitkomen dan de uitkering. Bij een dergelijke (bijna) nihil-stelling hoeft iemand niet meer te solliciteren voor de rest.

Blijft er te veel over van de uitkering, dan moet de betrokkene voor het restbedrag wel nog verder solliciteren. Dit is soms lastig als die baan (bijna of helemaal) voltijds is. Dat is het geval als men bij terugkeer op de arbeidsmarkt aangewezen is op lager betaalde banen. Hetzelfde geldt bij terugkeerregelingen wanneer de aangeboden functie (qua inkomen) niet van het oude of voldoende niveau is. Het gevolg is dat men dan moet blijven solliciteren. Deze situatie lijkt regelmatig voor te komen. De enige manier om dan van de sollicitatieplicht af te komen is door af te zien van het totale uitkeringsrecht. Volgens een respondent is deze kwestie overigens nooit reden voor een ex-bestuurder om dan een baan maar niet te accepteren. Bij het bestaan van een terugkeerregeling is het volgens een andere respondent zelfs 'een Appa-zonde' om daar geen gebruik van te maken.

Re-integratieondersteuning door politieke partijen

Hoewel dit geen onderdeel is van het officiële re-integratietraject en ook niet onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van BZK valt, is de inzet van sommige politieke partijen voor de re-integratie van hun voormalige bestuurders interessant. Uit de gesprekken met vertegenwoordigers van zes politieke partijen is gebleken dat aanvullend op de re-integratietrajecten die vanuit de Appa-regeling worden aangeboden, politieke partijen ook proberen om hun ambtsdragers op de een of andere manier te ondersteunen na aftreden. Hun middelen zijn daarvoor echter beperkt. De meeste partijen houden een database bij van voormalig ambtsdragers met het oog op de bemensing van politieke functies. Een aantal partijen besteedt in trainingen voor ambtsdragers aandacht aan hun loopbaan na afloop van het ambt. Een structurelere en planmatiger ondersteuning vereist echter een flinke inzet van vrijwilligers en een groot netwerk, en niet elke partij kan daarover beschikken. Slechts één partij voert structureel individueel gesprekken met voormalig ambtsdragers, zet het eigen netwerk in het maatschappelijk middenveld in voor netwerkactiviteiten en wijst de voormalig ambtsdragers op relevante vacatures.

8.2 Organisatie van sollicitatieplicht en re-integratiepraktijk

In deze paragraaf wordt de vraag beantwoord of de uitvoeringspraktijk van de sollicitatieplicht goed georganiseerd is. Dat is de vraag naar het oordeel van betrokkenen over het proces zoals dat hierboven is geschetst. Deze vraag wordt beantwoord op basis van de verkennende gesprekken uit de eerste fase van het onderzoek en de uitkomst van de enquête onder voormalig ambtsdragers, aangevuld met beschikbare klanttevredenheidsonderzoeken van de uitvoeringsorganisaties.

8.2.1 Ervaringen van voormalig ambtsdragers

Een oordeel over de organisatie volgt de onderdelen van het uitvoeringsproces. Dat begint met het bekend zijn met rechten en plichten. Twee derde van de voormalig ambtsdragers is het (helemaal) eens met de stelling dat de rechten en plichten van de uitkeringsregeling vooraf duidelijk waren, tegenover zeventien procent die het hier (helemaal) mee oneens is. Het zijn logischerwijs vooral voormalig ambtsdragers die eerder hebben aangegeven niet geïnformeerd te zijn over de rechten en plichten van de Appa-uitkeringsregeling (11% van de voormalig ambtsdragers) die het nu ook (helemaal) oneens zijn met de stelling dat de rechten en plichten van de uitkeringsregeling vooraf duidelijk waren.

Sollicitatieplicht

Voor dit onderzoek is met tien voormalig ambtsdragers een persoonlijk gesprek gevoerd. Hun mening over de sollicitatieplicht is eensluidend: men vindt die vanzelfsprekend, onder andere in het licht van de maatschappelijke acceptatie van de uitkering die voormalig ambtsdragers krijgen.

Burgemeesters hadden bovendien voorafgaand aan de Dijkstalwetgeving al een sollicitatieplicht. Wel plaatst een aantal van hen kanttekeningen bij de wijze waarop die wordt uitgevoerd:

- Men vindt het niet juist als meer naar de frequentie dan naar de kwaliteit van de sollicitatie-inspanningen wordt gekeken.
- Een aantal voormalig ambtsdragers vindt het te rigide om de sollicitatieplicht te laten voortduren na het vinden van werk, als daarmee niet het laatstverdiende loon wordt bereikt of 70 procent van het laatstverdiende loon in geval van het aanvaarden van een politieke ambt. Dit punt komt ook naar voren in een evaluatie van de sollicitatieplicht uit 2013: niet het verminderen van de werkloosheid in uren, maar de hoogte van de inkomsten is relevant voor het laten vervallen van de sollicitatieplicht, waardoor nihil-stelling lastig te realiseren is.³⁵ Zie ook de vorige paragraaf.
- Tot slot plaatsen meerdere geïnterviewden vraagtekens bij de relevantie van het vasthouden aan de sollicitatieplicht voor voormalig ambtsdragers die nog maar enkele jaren te gaan hebben tot hun pensioengerechtigde leeftijd, omdat naar hun mening de kansen op werk voor deze groep vrijwel nihil zijn (zie ook paragraaf 8.5).

Re-integratiepraktijk

De ervaringen van de geïnterviewde voormalig ambtsdragers met de re-integratiepraktijk zijn gemengd. Los van de individuele ervaringen stelt een aantal geïnterviewde voormalig ambtsdragers dat een belangrijke meerwaarde van de re-integratie (ook) ligt in het aan de ambtsdrager bieden van een reële inschatting van diens kansen op de arbeidsmarkt; kansen die zij vaak zelf

³⁵ Brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer d.d. 19 augustus 2014 inzake Evaluatie sollicitatieplicht politieke ambtsdragers 2013 (Kamerstukken II, 2014/15, 28479, nr. 70).

positiever inschatten dan ze daadwerkelijk zijn. De koepelorganisaties beamen dat.

In de enquête zegt ruim zestig procent van de voormalig ambtsdragers (zeer) positief te zijn over de planmatige begeleiding. Minder dan tien procent is hierover (zeer) negatief (zie ook figuur 8.1). Het oordeel van ongeveer een op de drie respondenten is positief noch negatief.

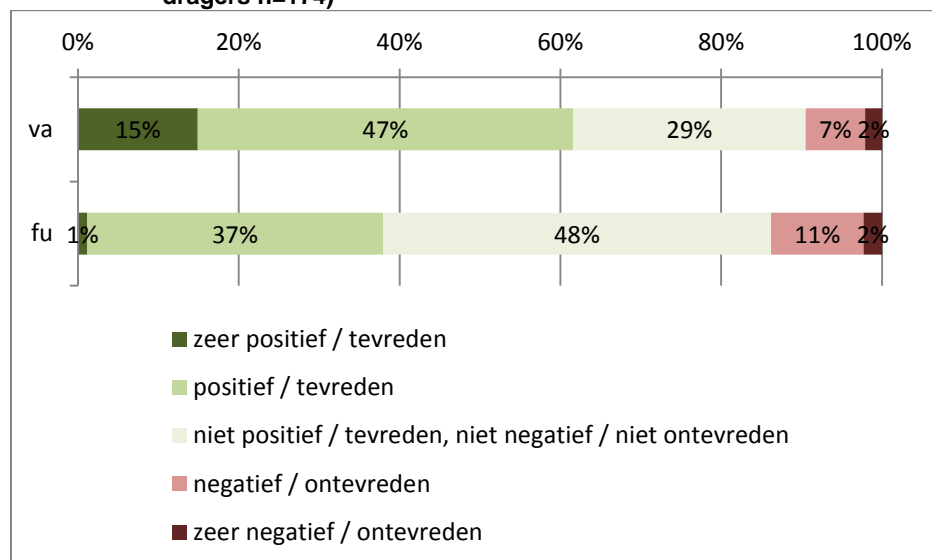
De volgende woorden worden vaak gebruikt om de mening te onderbouwen:

- (zeer) positief: professioneel, deskundig, betrokken, actieve begeleiding;
- neutraal: weinig toegevoegde waarde, geen echt resultaat;
- (zeer) negatief: geen netwerk, weinig contact en te weinig resultaatgericht.

Opvallend is dat de geënquêteerde functionarissen minder positief zijn dan de voormalig ambtsdragers over de diensten van de re-integratiebureaus die zijn ingezet: 38 procent van hen is (zeer) tevreden tegenover 14 procent (zeer) ontevreden. De overige 48 procent is neutraal in zijn oordeel.

Wij kunnen dit verschil niet beoordelen, maar een mogelijke verklaring hiervoor is dat de voormalig ambtsdragers tevreden zijn over de begeleiding die ze krijgen of kregen, terwijl de functionarissen vooral oordelen over de resultaten van de re-integratieactiviteiten.

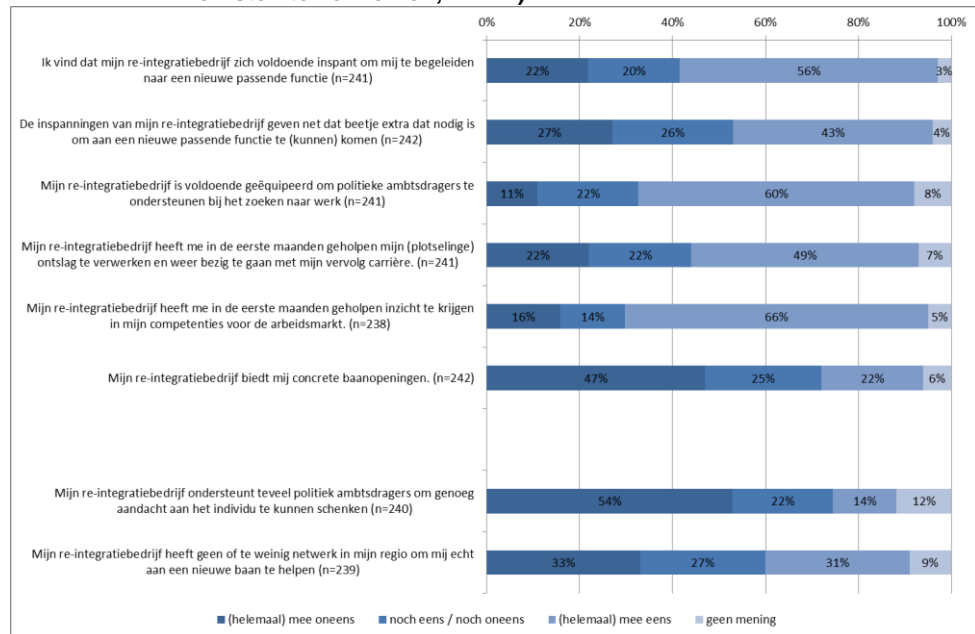
Figuur 8.1 Hoe ervaart/ervoer u deze begeleiding over het algemeen? / Hoe tevreden bent u in het algemeen over de diensten van re-integratiebureaus die zijn ingezet voor de voormalig politieke ambtsdragers van uw organisatie?
 (va = voormalig ambtsdragers planmatig begeleid om weer eigen inkomsten te verwerven, n=242)
 (fu = functionarissen met ervaring met de diensten van re-integratiebureaus die zijn ingezet voor de voormalig politieke ambtsdragers n=174)



Bron: enquête Regioplan, 2016

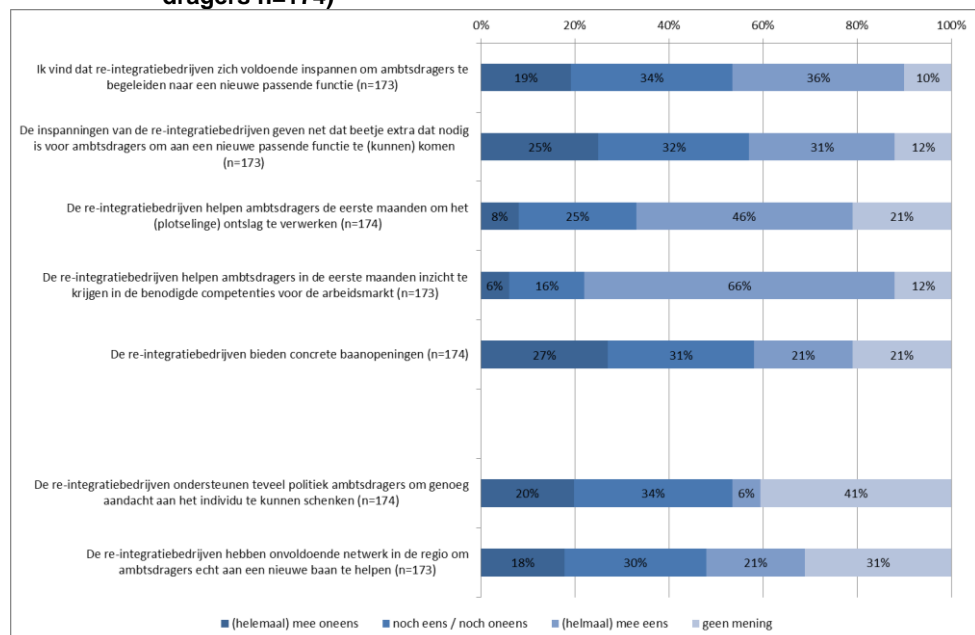
Dit beeld wordt bevestigd door de beoordeling van de verschillende onderdelen van de dienstverlening van re-integratiebedrijven door voormalig ambtsdragers en functionarissen (zie figuur 8.2a en 8.2b hieronder).

Figuur 8.2a In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen? (voormalig ambtsdragers, planmatig begeleid om weer eigen inkomsten te verwerven, n=242)



Bron: enquête Regioplan, 2016

Figuur 8.2b In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen? (functionarissen met ervaring met de diensten van re-integratiebureaus die zijn ingezet voor de voormalig politieke ambtsdragers n=174)



Bron: enquête Regioplan, 2016

Zowel voormalig ambtsdragers als functionarissen zijn in het algemeen meer tevreden dan ontevreden over de ondersteuning die het re-integratiebedrijf biedt bij het verwerken van het ontslag en de oriëntatie op de arbeidsmarkt. Over het daadwerkelijk aan het werk helpen van de voormalig ambtsdragers (bieden van baanopeningen en het netwerk van de het re-integratiebedrijf) zijn voormalig ambtsdragers en functionarissen, ieder vanuit hun eigen invalshoek op de problematiek, minder positief.³⁶

De re-integratiebedrijven monitoren zelf ook de tevredenheid van hun klanten. Voor een deelpopulatie (cliënten van één re-integratiebedrijf die hun traject in de periode januari tot en met maart van 2014 en 2015 hebben afgerond) is deze informatie beschikbaar.³⁷ In het algemeen zijn de cliënten bij dit bureau met een rapportcijfer van 7,5 tevreden over de begeleiding. Als sterke punten in de begeleiding komen naar voren³⁸: bereikbaarheid van de begeleider, duidelijkheid over de te verwachten begeleiding en professionaliteit van de begeleider. Als minst sterke punten worden genoemd: begeleiding leidt tot toename van vertrouwen in voortzetten loopbaan, begeleiding leidt tot toename kansen op het vinden van een nieuwe baan en door begeleiding is men positiever.

8.3 Employability

De Dijkstalwetgeving die met dit onderzoek wordt geëvalueerd, heeft geen betrekking op re-integratie- of loopbaanactiviteiten in de periode vóór het verlaten van een ambt, anders dan het melden van nevenfuncties en daaruit gegenereerde neveninkomsten. Toch is er reden om hier, in de context van re-integratie, aandacht aan deze periode te besteden. Een algemeen erkend beginsel in het arbeidsmarktbeleid is namelijk dat het voorkomen van werkloosheid belangrijk is. Daarom is er steeds meer aandacht voor de employability van werkenden, het vermogen uit de werkloosheidssituatie te blijven.

Meerdere voormalig ambtsdragers wijzen er in de interviews op dat het wenselijk is dat ambtsdragers al tijdens het ambt vooruit kijken naar hun loopbaan daarna.

Waar aandacht voor employability voor werknemers algemeen geaccepteerd is, ligt dit voor ambtsdragers anders. Het streven naar een betere

³⁶ Bij de interpretatie dient men zich te realiseren dat om onderzoekstechnische redenen positief en negatief geformuleerde stellingen zijn afgewisseld.

³⁷ We konden niet de beschikking krijgen over meer/alle tevredenheidsonderzoeken, hetgeen wel nodig zou zijn om daarmee een betrouwbaar totaalbeeld te geven van de tevredenheid van de klanten. We geven hier de informatie weer van twee opeenvolgende metingen van één re-integratiebedrijf. Om die reden is deze tekst niet herleidbaar naar de betreffende organisatie weergegeven.

³⁸ Sterke punten zijn gedefinieerd als de stellingen waarmee de meeste respondenten het eens waren. De minste sterke punten zijn de stellingen waarmee de minste respondenten het eens waren.

employability is voor deze beroepsgroep politiek omstreden. Hier zijn verschillende redenen voor genoemd:

- a) Een ambtsdrager die al met zijn toekomst na het ambt bezig is, zou er in de ogen van het publiek dan niet ‘vol voor gaan’. Daarmee neemt betrokkene het risico een “lame duck” te worden.
- b) Bovendien zou zo’n ambtsdrager ook gevoelig kunnen zijn voor aanbiedingen in ruil voor een gunst.
- c) Er zijn volgens een aantal voormalig ambtsdragers wettelijke barrières: de Gemeentewet zou het wethouders verbieden om een training te volgen in onderwerpen die zij niet voor hun functie nodig hebben en ook voor bewindspersonen zou dit wettelijk verboden zijn.³⁹

In de enquête is aan alle drie groepen (functionarissen, voormalig en huidige ambtsdragers) gevraagd of er binnen de organisatie aandacht is voor arbeidskansen na het einde van het ambt. Dit is niet het geval volgens:

- bijna driekwart van de huidige ambtsdragers;
- ruim tachtig procent van de voormalig ambtsdragers; en
- ongeveer een derde van de functionarissen.

Een ruime meerderheid van de voormalig en huidige ambtsdragers waarbij geen aandacht wordt besteed aan de arbeidsmarktkansen na einde ambt, vindt dit ook niet nodig (zie tabel 8.3). Uit de gesprekken met koepelorganisaties blijkt in dit verband dat niet elke ambtsdrager in staat is om over de grenzen van het ambt heen te kijken, waardoor zij als vanzelf al een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben.

Tabel 8.3 Vindt u dat er wel aandacht voor arbeidsmarktkansen na einde ambt had moeten zijn?
(va = voormalig ambtsdragers, geen aandacht voor arbeidsmarktkansen na einde ambt, n=314)
(ha = huidige ambtsdragers, geen aandacht voor arbeidsmarktkansen na einde ambt, n=439)

| Antwoord | va % | ha % |
|---|---------|---------|
| Ja | 31% | 33% |
| Nee, dat vind ik niet nodig | 40% | 45% |
| Nee, daarmee zou politiek een verkeerd signaal afgegeven worden | 29% | 22% |
| Vraag niet beantwoord | 1% | 1% |
| Totaal | 100% | 100% |

Bron: enquête Regioplan, 2016

Van de voormalig en huidig ambtsdragers die vinden dat er wel aandacht zou moeten zijn voor de arbeidsmarktkansen na einde ambt (respectievelijk 31 en 33%) zou ongeveer 70 procent (onder andere) graag voorafgaand aan het aftreden ondersteuning door een outplacementbureau ontvangen. Een jaarlijks cursusaanbod om employability te vergroten wordt door 46 procent van de

³⁹ Volgens het ministerie van BZK is deze veronderstelling niet juist is. Er is geen wettelijk verbod op een dergelijke training; ze kan echter niet door het bestuursorgaan betaald worden.

voormalig ambtsdragers en 69 procent van de huidige ambtsdragers genoemd als mogelijkheid om voorafgaand aan het aftreden wel aandacht te besteden aan de arbeidsmarktkansen.

Bij de voormalig ambtsdragers bij wie er wel aandacht was voor de arbeidsmarktkansen na einde ambt (15% van de voormalig ambtsdragers) bestond die aandacht voornamelijk uit een jaarlijks cursusaanbod om de employability te vergroten (genoemd door 80%) en ondersteuning door een outplacementbureau voorafgaand aan het aftreden (genoemd door 69 procent).

Ongeveer driekwart van hen beoordeelt deze aandacht achteraf als voldoende.

De huidige ambtsdragers bij wie er wel aandacht is voor de arbeidsmarktkansen voorafgaand aan het aftreden (27% van de huidige ambtsdragers) noemen het vaakst ondersteuning door een outplacementbureau (genoemd door 60%) als manier waarop dit gebeurt. Minder dan kwart van hen noemt een jaarlijks cursusaanbod.

Het dilemma van het willen voorbereiden op de tijd na het ambt en de eventuele effecten daarvan op de publieke opinie en politieke positie plaatst politieke partijen voor een keuze: kiezen zij voor ondersteuning van de ambtsdrager (en steunen zij dat diegene zich al tijdens het ambt op een andere functie voorbereidt) of kiezen zij voor het publieke én politieke belang dat ligt bij het afmaken van de ambtstermijn. Uit de interviews met de politieke partijen kwam naar voren dat als eenmaal duidelijk is dat een ambtsdrager aan zijn of haar laatste termijn bezig is, het makkelijker is om daar binnen de partij het gesprek over aan te gaan. Enkele partijen gaan dan ook actief met deze specifieke groep aan de slag. Zij benadrukken echter ook dat ambtsdragers dat niet zichtbaar kunnen doen en de organisatie van het bestuursorgaan het dan ook niet mag weten.

8.4 Onderscheid vrijwillig en verplicht outplacement

Het Sollicitatiebesluit maakt onderscheid tussen een vrijwillige planmatige begeleiding en een verplichte. Bij de eerste soort neemt de uitkeringsgerechtigde het initiatief; bij de tweede het re-integratiebedrijf en de uitvoeringsorganisatie. Tussen beide soorten ondersteuning bestaat een verschil in bekostiging. Voor vrijwillige begeleiding ontvangt de uitkeringsgerechtigde op declaratiebasis een financiële bijdrage van het bestuursorgaan van maximaal 20% van de laatstgenoten bezoldiging op jaarbasis. Als het bestuursorgaan betrokkene verplicht laat begeleiden (dus dat kan pas vanaf drie maanden na aftreden), komen de gefactureerde daadwerkelijke kosten geheel voor rekening van het bestuursorgaan. Zowel voor vrijwillige als verplichte begeleiding kan de uitkeringsgerechtigde terecht bij het re-integratiebureau dat het bestuursorgaan heeft gecontracteerd, of, indien betrokkene daarvoor kiest, bij een ander re-integratiebureau.

In de praktijk wordt dit onderscheid niet zo scherp gemaakt. In overleg met het ministerie van BZK in ieder geval niet voor de voormalig politieke ambtsdragers op landelijk niveau noch voor die van de provincies en waterschappen, als de planmatige begeleiding plaatsvindt via de preferred supplier, Van Ede & Partners. Onderdeel van het contract met Van Ede & Partners is namelijk dat een vast bedrag wordt gerekend per begeleiding gedurende gehele duur van de uitkering. Dat bedrag ligt beduidend lager dan genoemd maximum van 20% van de laatstgenoten bezoldiging op jaarbasis. Een dergelijk verzoek om vrijwillige begeleiding wordt veelal ingediend in de eerste drie maanden na aftreden. De praktijk is om te abstraheren van dit onderscheid en het gehele begeleidingstraject in dat geval eerder te laten beginnen.

In lijn met het voorgaande heeft in de enquête nog geen kwart van de voormalig ambtsdragers aangegeven bekend te zijn met het verschil tussen vrijwillige en verplichte planmatige begeleiding en ondersteuning. Van deze 92 voormalig ambtsdragers hebben negen respondenten daadwerkelijk gekozen voor vrijwillige planmatige ondersteuning. Ook respondenten van re-integratiebureaus en uitvoerders hanteren naar eigen zeggen het onderscheid tussen vrijwillig en verplicht in de praktijk niet.

8.5 Naleving van de sollicitatieplicht

Van de voormalig ambtsdragers die planmatig zijn begeleid, heeft 60 procent het idee dat het re-integratiebedrijf intensief controleert/controleerde op de naleving van de sollicitatieplicht. Drie procent van hen is wel eens aangesproken over het onvoldoende naleven van de sollicitatieplicht. Op basis van de enquête lijkt het erop dat het daadwerkelijk korten op de uitkering niet of nauwelijks nodig is.

Een van de geïnterviewde re-integratiebureaus en enkele voormalig ambtsdragers wijzen op het probleem van grensgevallen. Dit zijn situaties waarin de sollicitatieplicht blijft bestaan en re-integratiebedrijven daarop moeten controleren, maar solliciteren eigenlijk geen zin heeft. Als voorbeelden zijn genoemd:

- oud-bestuurders die een paar jaar voor hun pensioen zitten en niet meer in staat zijn om nog voldoende inkomsten te genereren;
- situaties waarin de uitkering bijna nihil is en de voormalig ambtsdrager een fulltime nieuwe baan heeft.

De oplossing is het stop laten zetten van de uitkering, maar dat blijkt in de praktijk een lastig punt omdat dit tot een substantieel verlies van inkomsten leidt. De situatie van een fulltime baan en recht op een aanvullende uitkering, en dus de plicht om te blijven solliciteren, kan volgens enkele respondenten met name (maar niet uniek) spelen bij voormalig ambtsdragers met een middelbare of lagere opleiding. Zij verdienen als ambtsdrager soms meer dan

ze nadien op de reguliere arbeidsmarkt kunnen verdienen. Hierbij speelt dan ook nog de vraag wat 'passende arbeid' is. Een re-integratiebureau kan een functie op het niveau van de genoten opleiding passend vinden, terwijl het voorkomt dat het loon dat daarmee kan worden verdiend te laag is in relatie tot de hoogte van het uitkeringsrecht.

De sollicitatieplicht kort voor de pensioengerechtigde leeftijd en het moeten aannemen van een baan onder het opleidings- of oorspronkelijk inkomensniveau geldt ook voor reguliere werkzoekenden.

8.6 Zoekduur en de aard van een nieuwe baan

Vanaf deze paragraaf wordt naast de enquêteresultaten gebruik gemaakt van aanvullende cijfermatige informatie over het verloop van het uitkerings- en re-integratietraject die verkregen is van APG, de Transitium Groep en Van Ede & Partners.⁴⁰ Deze aanvullende gegevensverzameling is ingezet met het doel om de effectiviteit van de sollicitatieplicht en re-integratiebegeleiding vast te stellen. Als gevolg van de inrichting van de administratieve systemen bleek het echter niet mogelijk binnen het tijdsbestek van deze evaluatie van alle partijen gelijksoortige informatie te verkrijgen (in bijlage 4 is een volledig overzicht opgenomen van de beschikbaar gestelde informatie). Ook op basis van deze aanvullende informatie is het niet mogelijk gebleken om uitspraken te doen over de effectiviteit van de sollicitatieplicht en re-integratiebegeleiding. De resultaten van de enquête zijn daarom als primaire bron voor de beantwoording van de onderzoeksvragen genomen. Deze worden waar mogelijk aangevuld, in een kader aan het einde van de paragraaf, met de resultaten van de aanvullend verkregen informatie over deelpopulaties.

Van de voormalig ambtsdragers die de enquête hebben ingevuld, heeft bijna zestig procent sinds het aftreden als politieke ambtsdrager één of meer nieuwe betaalde functies. De zeven voormalig ambtsdragers van de Rijksoverheid en de vijf voormalig ambtsdragers van de provincie hebben allemaal sinds het aftreden één of meer nieuwe betaalde functies. Van de (waarnemend) burgemeesters heeft 65 procent één of meer nieuwe betaalde functies en voor de wethouders ligt dit percentage op 58 procent.⁴¹

Bij ongeveer de helft van de voormalig ambtsdragers met één of meer nieuwe betaalde functies gaat het om één nieuwe betaalde functie; 22 procent heeft twee functies, zestien procent drie functies en elf procent heeft vier of meer nieuwe betaalde functies (met een maximum van zes nieuwe betaalde functies). Voormalig ambtsdragers met één of meer nieuwe betaalde functies zijn gemiddeld jonger (59 jaar) dan voormalig ambtsdragers zonder één nieuwe betaalde functie (61 jaar). Ook hebben voormalig wethouders en (waarnemend) burgemeesters uit grotere gemeenten vaker een nieuwe

⁴⁰ Ook van Raet is informatie ontvangen. De beschikbare informatie was, zoals zij zelf ook al aangaven, erg summier en niet bruikbaar voor deze rapportage.

⁴¹ Het verschil tussen wethouders en (waarnemend) burgemeesters is niet statistisch significant.

betaalde functie dan voormalig ambtsdragers uit kleinere gemeenten. Ook bij geslacht zien we significante verschillen: vrouwen hebben vaker één of meer nieuwe betaalde functies gevonden dan mannen.

Dit verschil tussen mannen en vrouwen wordt volledig verklaard door het leeftijdsverschil tussen mannen (gemiddeld 60 jaar) en vrouwen (gemiddeld 50 jaar) in de populatie. Geslacht op zich is dus geen verklarende variabele voor het al dan niet vinden van een nieuwe betaalde functie. Ook op andere kenmerken werden op basis van de interviews verschillen verwacht, zoals het aantal jaren dat publieke functies zijn bekleed en de sector waarin de voormalig ambtsdrager werkzaam was voor zijn ambtsdragerschap. Deze verschillen zijn niet gevonden tussen voormalig ambtsdragers met en zonder nieuwe betaalde functies (zie ook tabel 8.4).

Tabel 8.4 Nieuwe betaalde functie(s) naar achtergrondkenmerken (voormalig ambtsdragers met één of meer nieuwe betaalde functies, n=377)

| | | Nieuwe betaalde functie | Geen nieuwe betaalde functie |
|---|---------------------------------------|-------------------------|------------------------------|
| leeftijd* | gemiddelde | 59 jaar | 61 jaar |
| gemeentegrootte ¹ | tot 24.000 inwoners | 50% | 50% |
| | 24 tot 40.000 inwoners | 56% | 44% |
| | 40 tot 100.000 inwoners | 64% | 36% |
| | meer dan 100.000 inwoners | 78% | 22% |
| arbeidsmarkt-positie vóór laatste politiek ambt | loondienst | 62% | 38% |
| | eigen bedrijf | 62% | 38% |
| | politieke ambtsdrager | 55% | 45% |
| | anders** | 26% | 74% |
| sector loondienst / eigen bedrijf | industrie | 54% | 46% |
| | diensten | 54% | 46% |
| | openbaar bestuur en overheidsdiensten | 72% | 28% |
| | onderwijs en gezondheidswelzijnszorg | 64% | 36% |
| | overige sectoren | 61% | 39% |
| geslacht* | man | 57% | 43% |
| | vrouw | 69% | 31% |
| opleiding | laagopgeleid | 46% | 54% |
| | middelbaar opgeleid | 47% | 53% |
| | hoogopgeleid | 62% | 38% |
| duur laatste politieke functie | gemiddelde | 6,5 jaar | 5,8 jaar |
| totale duur politieke functies | gemiddelde | 13,6 jaar | 13,5 jaar |

¹ Voor dit kenmerk zijn alleen de voormalig politieke ambtsdragers van gemeenten in de analyse meegenomen.

* Statistisch significant verschil op dit kenmerk

** Alleen deze groep scoort significant lager dan de overige groepen. Hierin zitten onder andere voormalig ambtsdragers die voorafgaand aan hun politieke ambt geen eigen inkomsten genoten uit bedrijf, loondienst of eerder politieke ambt.

Bron: enquête Regioplan, 2016

De arbeidsmarktpositie van voormalig ambtsdragers is volgens alle geïnterviewden niet goed. Zij wordt beïnvloed door de volgende factoren:

- Leeftijd: de relatief hoge gemiddelde leeftijd van voormalig ambtsdragers belemmert het vinden van nieuw werk. Re-integratiebureaus zien bij voormalig politieke ambtsdragers een duidelijk negatief verband tussen leeftijd en het erin slagen om voldoende inkomsten te genereren om de uitkering geheel terug te verdienen.
 - Transitium Groep: tot 50 jaar genereert 90 procent binnen één jaar gedeeltelijk of volledig inkomen; tussen 50-60 jaar is dit 50-60 procent, boven 60 jaar slaagt vijf tot tien procent er uiteindelijk in de uitkering geheel terug te verdienen en 50 procent voor een deel.
 - Van Ede & Partners: overall duurt het gemiddeld negen maanden tot hun oud-bestuurders een betalende baan vinden. Boven 55 jaar is dit meestal geen fulltime baan en is vaak sprake van het stapelen van kleine functies.
- De duur van de politieke carrière: hoe langer een politieke carrière heeft geduurd, hoe moeilijker het is om buiten de politiek werk te vinden⁴². Na twee à drie ambtstermijnen is het volgens een van de re-integratiebureaus waarmee gesproken is een stuk moeilijker omdat het netwerk in de oude wereld is verwaterd en de ambtsdrager zelf ook wat vervreemd is van de wereld buiten het openbaar bestuur. Een aantal politieke ambten geldt ook min of meer als 'eindfunctie': het burgemeesterschap, de functie van commissaris van de Koning en dat van dijkgraaf.
 - Het NGB houdt zelf cijfers bij over burgemeesters. Daaruit blijkt dat als zij gedwongen vertrekken, zij vrijwel nooit een volwaardige nieuwe functie vinden. Vertrekken zij vrijwillig, vindt ook slechts een klein deel (ruim een vijfde) een nieuwe functie. Als burgemeesters een nieuwe baan vinden, is dat meestal als burgemeester elders.
- Het arbeidsverleden: de kansen zijn volgens respondenten beter als een ambtsdrager voorafgaand aan het ambt al werkervaring in relatief zware functies heeft opgedaan. Wel geldt dat dit niet al te lang geleden moet zijn (zie ook het punt 'duur van de politieke carrière'). Alleen een politieke ambt zelf wordt door werkgevers niet gezien als voldoende ervaring voor een bestuursfunctie buiten de politiek. Een factor die re-integratiebureaus daarbij noemen, is dat een bestuurlijk ambt vaak een generalistische functie is, waardoor ambtsdragers weinig specialistische expertise opbouwen. Dit verschilt overigens wel tussen de ambten. Het speelt bijvoorbeeld minder een rol bij wethouders.

Werkervaring in politieke ambten zou door potentiële werkgevers niet altijd positief worden beoordeeld. Dit zou afhangen van de aard van het ambt: een wethouderschap of Kamerlidmaatschap wordt relatief negatief beoordeeld, een minister- of staatssecretarisschap positiever, aldus enkele respondenten.
- Imagoschade als gevolg van het nemen van verantwoordelijkheid dan wel gedwongen vertrek belemmert volgens alle geïnterviewden de re-integratie, vooral als het aftreden gepaard is gegaan met veel media-aandacht. Ook

⁴² Uit de enquêteresultaten is niet gebleken dat de duur van de politieke carrière een rol speelt bij het al dan niet vinden van een nieuwe, betaalde functie (zie tabel 8.4).

eventuele nog lopende juridische procedures als gevolg van een gedwongen vertrek belemmeren re-integratie.

- Het eigen netwerk, los van het politieke ambt: het netwerk dat met het ambt komt, gaat vaak eenvoudig over op de opvolger. Een aantal uitvoeringsorganisaties/re-integratiebureaus benadrukt daarnaast het belang van het kunnen netwerken; voormalig ambtsdragers zijn daar relatief bedreven in, wat een voordeel is ten opzichte van reguliere werkzoekenden. Aan de andere kant wijst een aantal geïnterviewden erop dat het gebruik van het netwerk door voormalig ambtsdragers voor het vinden van een nieuwe functie al snel als niet integer wordt beschouwd. Zij vinden dit, gezien de kansen die het netwerk kan bieden, ongelukkig.
- Een terugkeerregeling bij de voormalig werkgever: re-integratiebureaus geven aan dat die er soms nog zijn, met name bij de overheid. Terugkeer is echter niet altijd goed mogelijk of wenselijk (bijvoorbeeld bij een lange periode in het openbaar bestuur en als gevolg daarvan een ervaringsniveau dat niet bij de oude functie aansluit). Een extra complicerende factor is terugkeer in een functie die dusdanig lager betaalt dan het voormalig ambt, dat de sollicitatieplicht blijft bestaan voor het restant aan Appa-uitkering terwijl de functie fulltime is. Afzien van het restant Appa-uitkering is niet mogelijk.

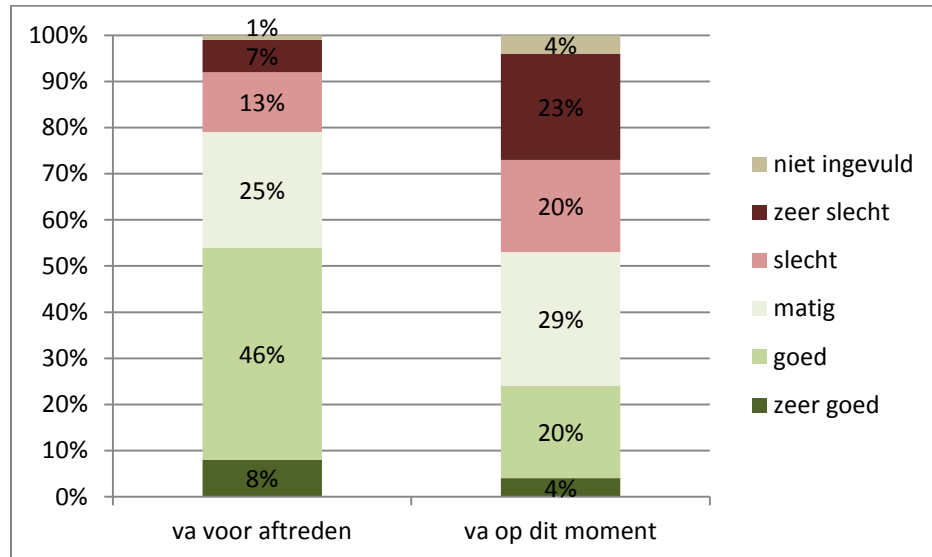
Zowel voormalig ambtsdragers zelf als de koepelorganisaties wijzen erop dat ambtsdragers hun arbeidsmarktpositie vaak positiever inschatten dan die waarschijnlijk daadwerkelijk is.

In figuur 8.3 (volgende pagina) wordt de beoordeling van de arbeidsmarktpositie van de voormalig ambtsdragers weergegeven. Hierbij maken we onderscheid tussen de inschatting op het moment van enquêteren en de inschatting bij aftreden als ambtsdrager. We zien dat de inschatting van de arbeidsmarktpositie op dit moment slechter is dan bij aftreden: meer dan de helft van de voormalig ambtsdragers schat zijn arbeidsmarktpositie op dit moment slechter in dan op het moment van aftreden. Voormalig ambtsdragers met een of meer nieuwe betaalde functie(s) schatten hun arbeidsmarktpositie, zowel op het moment van aftreden als op dit moment gemiddeld rooskleuriger in dan voormalig ambtsdragers zonder betaalde functies.

In de enquête is ook gevraagd aan huidige en voormalig ambtsdragers of zij verwachten dat verschillende elementen, zoals werkervaring buiten de politiek, imago en kennis van specifieke onderwerpen⁴³ positief dan wel negatief bijdragen aan het vinden van een betaalde functie.

⁴³ In bijlage 4 is het complete overzicht van de uitgevraagde elementen en bijbehorende antwoorden opgenomen.

Figuur 8.3 Hoe schatte u uw kansen op de arbeidsmarkt in voor u (de laatste keer) aftrad als politieke ambtsdrager? Hoe schat u nu uw kansen op de arbeidsmarkt in?
(va = voormalig ambtsdrager, n=377)



Bron: Enquête Regioplan, 2016

In onderstaande tabel is voor drie groepen de top 3 weergegeven van elementen waarvan deze groepen verwachten dat ze het meest positief bijdragen aan het vinden van een nieuwe betaalde functie. De groepen die onderscheiden worden in de tabel zijn: voormalig ambtsdragers met een nieuwe betaalde functie (va met), voormalig ambtsdragers zonder een nieuwe betaalde functie (va zonder) en huidige ambtsdragers (ha). De eigen inspanningen om een baan te vinden, dragen er volgens de meeste respondenten binnen de drie groepen het vaakst positief aan bij dat een nieuwe betaalde functie is/wordt verkregen. Dit percentage is bij de huidige ambtsdragers (92%) hoger dan bij de voormalig ambtsdragers zonder een nieuwe, betaalde functie (75%). Opvallend is verder dat de top 3 van de voormalig ambtsdragers zonder nieuwe betaalde baan gelijk is aan de top 3 van huidige ambtsdragers, terwijl de voormalig ambtsdragers met een nieuwe betaalde baan aangeven dat twee andere aspecten vaker hebben bijgedragen aan het vinden van deze nieuwe baan.

Het beeld van ambtsdragers bij het publiek en de media draagt volgens alle drie de groepen relatief vaak negatief bij aan het vinden van een nieuwe, betaalde functie: 65 procent van de huidige ambtsdragers, 44 procent van de voormalig ambtsdragers met een nieuwe betaalde functie en 59 procent van de voormalig ambtsdragers zonder nieuwe betaalde functie.

Voor het volledig overzicht van de score op alle aspecten verwijzen we naar bijlage 5.

Tabel 8.5 Top 3 van aspecten die positief eraan (hebben) bijgedragen dat ambtsdragers na beëindigen van het ambt een nieuwe betaalde functie krijgen
 (va met = voormalig ambtsdrager met nieuwe betaalde functie, n=224
 va zonder = voormalig ambtsdrager zonder nieuwe betaalde functie, n= 153)
 ha = huidige ambtsdragers, n= 610)

| va met | va zonder | ha |
|--|--|---|
| 1 Mijn inspanningen om een baan te vinden (82%) | Mijn inspanningen om een baan te vinden (75%) | Mijn inspanningen om een baan te vinden (92%) |
| 2 Mijn kennis op specifieke onderwerpen (77%) | Mijn vaardigheid me snel in te werken in complexe dossiers (68%) | Mijn vaardigheid om me snel in te werken in complexe dossiers (81%) |
| 3 Mijn politiek-bestuurlijke sensitiviteit (74%) | Mijn opleidingsniveau (61%) Mijn kennis op specifieke onderwerpen (61%) | Mijn opleidingsniveau (79%) |

Bron: enquête Regioplan, 2016

Functionies waarin uitkeringsgerechtigden instromen

Functionies waarin voormalig ambtsdragers na hun ambt terechtkomen, zijn volgens de geïnterviewden met name:

- andere bestuursfuncties in het openbaar bestuur; hierbij is vaak sprake van een stapeling van functies;
- coördinerende en strategische functies in het publieke domein (onderwijs, zorg, woningbouwcorporaties, brancheorganisaties) en soms in het bedrijfsleven;
- een eigen bedrijf, al dan niet als zzp'er.

In de enquête is de voormalig ambtsdragers die één of meer nieuwe betaalde functies hebben gevonden, gevraagd naar de aard daarvan. De hoofdfunctie waarvoor de voormalig ambtsdrager het meest betaald krijgt, is vooral een baan in loondienst (42%) of een baan als zzp'er (22%).⁴⁴

Tabel 8.6 Om wat voor soort nieuwe betaalde functie (waarvoor u het meest betaald krijgt) gaat het?
 (voormalig ambtsdrager met één of meer nieuwe betaalde functies, n=224)

| Antwoord | % |
|---|-----|
| Een baan in loondienst | 42% |
| Een eigen bedrijf met medewerkers in loondienst | 3% |
| Een baan als zzp'er | 22% |
| Een nieuwe functie/ambt als politieke ambtsdrager | 4% |
| Een bestuursfunctie | 7% |
| Een toezichtfunctie | 5% |
| Een commissariaat | 5% |
| Andere functie | 10% |

Bron: enquête Regioplan, 2016

⁴⁴ NB: 22 procent geeft aan het meest betaald te krijgen voor zijn zzp-schap. Dit zegt echter niets over de hoogte van de inkomsten.

De meeste functies zijn in overwegend non-profit sectoren gevonden: een derde in de sector openbaar bestuur en overheidsdiensten en ruim een kwart (28%) in de gezondheidszorg (zie ook onderstaande tabellen).

Tabel 8.7 **Onder welke bedrijfstak/branche valt deze functie (waarvoor u het meest betaald krijgt)?**
(voormalig ambtsdrager met één of meer nieuwe betaalde functies, n=224)

| Antwoord | % |
|--|-----|
| Industrie | 6% |
| Diensten | 17% |
| Openbaar bestuur en overheidsdiensten | 33% |
| Onderwijs en gezondheid / welzijnszorg | 28% |
| Overige sectoren | 17% |

Bron: enquête Regioplan, 2016

Voormalig ambtsdragers hebben vaak meer banen naast elkaar (zie ook tabel 8.8). Wanneer niet alleen gekeken wordt naar de baan waarmee het meest verdiend wordt, maar naar alle betaalde functies die men heeft, valt op dat het percentage zzp'ers dubbel zo groot is als in de tabel met alleen hoofdfuncties. Zowel een aantal voormalig ambtsdragers als ook koepelorganisaties hebben in de interviews opgemerkt dat als voormalig ambtsdragers zzp'er worden zij daarmee vaak slechts marginaal inkomsten kunnen genereren. Dit lijkt met name te spelen bij voormalig wethouders.

Ook blijkt uit een vergelijking van tabel 8.6 en 8.8 dat een bestuurs- of toezichtfunctie of commissariaat in de meerderheid van de gevallen niet de hoofdbron van inkomsten is.

Tabel 8.8 **Wilt u voor al uw nieuwe betaalde functies aangegeven om wat voor soort nieuwe betaalde functie(s) het gaat?**
Meer antwoorden mogelijk
(voormalig ambtsdragers met één of meer nieuwe betaalde functies, n=224)

| Antwoord | % |
|---|-----|
| Een baan in loondienst | 47% |
| Een eigen bedrijf met medewerkers in loondienst | 4% |
| Een baan als zzp'er | 38% |
| Een nieuwe functie/ambt als politieke ambtsdrager | 7% |
| Een bestuursfunctie | 21% |
| Een toezichtfunctie | 27% |
| Een commissariaat | 10% |
| Andere functie | 17% |

Bron: enquête Regioplan, 2016

Veel voorkomende combinaties zijn: zzp'er met een bestuurs- en of toezichtfunctie (respectievelijk 11% en 17% van de voormalig ambtsdragers met één of meer nieuwe betaalde functies), baan in loondienst en zzp'er (8%), baan in loondienst en een toezichtfunctie (8%).

Verdiensten

De voormalig ambtsdragers die één of meer betaalde functies hebben verworven (59% van de voormalig ambtsdragers), verdienen gemiddeld 56 procent van hun Appa-uitkering per maand terug met (het totaal van) hun nieuwe betaalde functies.⁴⁵ Onderverdeeld in categorieën naar welk percentage wordt terugverdiend met de nieuwe betaalde functie(s) is het beeld als volgt:

- 57 procent verdient minder dan 70 procent van de Appa-uitkering terug;
- 23 procent verdient tussen de 70 en 100 procent van de Appa-uitkering terug;
- 20 procent verdient 100 procent van de Appa-uitkering terug.

De voormalig ambtsdragers die meer dan 70 procent per maand terug verdienen met hun nieuwe betaalde functie(s) zijn (met gemiddeld 55 jaar) jonger dan de voormalig ambtsdragers die minder dan 70 procent per maand terug verdienen met hun nieuwe, betaalde functie(s). Op de overige kenmerken zijn er geen significante verschillen gevonden.

Snelheid van re-integratie

Twee derde van de voormalig ambtsdragers met één of meer nieuwe betaalde functies heeft deze functie binnen zes maanden na aftreden gevonden.⁴⁶

Twaalf procent had hier zes tot negen maanden voor nodig, zes procent negen tot twaalf maanden en zestien procent langer dan een jaar.

Volgens de jaarrapportage Appa voor de sector Rijk was in 2013 de gemiddelde duur tot werkhervatting 243,5 dagen (ongeveer 8 maanden) en in 2014 308 dagen (ongeveer 10 maanden).⁴⁷

Volgens onderzoek van het marketing- en communicatiebureau de Intelligence Group is de gemiddelde zoekduur op de Nederlandse arbeidsmarkt, afhankelijk van de arbeidsmarktsituatie, tussen de 3,5 en zes maanden, maar is deze significant langer naarmate men ouder is en als men vanuit een situatie van werkloosheid zoekt. Zo zoekt iemand van begin 40 volgens deze bron (in 2013) gemiddeld ongeveer vier maanden en iemand van begin 60 rond de twaalf maanden. Een werkloze zoekt 3,5x langer dan een werkende.⁴⁸ Ervan uitgaande dat ambtsdragers pas na hun aftreden naar werk gaan zoeken en gegeven hun relatief hoge leeftijd is de gemiddelde zoekduur niet bijzonder hoog.

⁴⁵ Dit gemiddelde is gebaseerd op 159 ambtsdragers van de 224 ambtsdragers die in de vragenlijst hebben aangegeven sinds het aftreden één of meer nieuwe betaalde functies te hebben. Dit verschil in bruikbare respons wordt veroorzaakt doordat een deel de vraag over het percentage niet heeft beantwoord dan wel nul procent heeft ingevuld.

⁴⁶ Deze berekening is gebaseerd op 104 respondenten van wie de ingangsdatum van de Appa-uitkering bekend is (en na 1 januari 2010 ligt) én de begindatum van de nieuwe functies bekend is (voor zover deze na de ingangsdatum van de Appa-uitkering ligt).

⁴⁷ Gezien de aantallen politieke ambtsdragers waarop deze cijfers betrekking hebben, maken wij geen uitsplitsing naar type ambtsdragers.

⁴⁸ Bron: <https://www.intelligence-group.nl/nieuws/maart-2013/gemiddelde-zoekduur-naar-een-nieuwe-baan-is-6-maanden-op-de-huidige-arbeidsmarkt> (geraadpleegd 10-1-2017).

Op basis van de aangeleverde cijfers van een uitvoerder en twee re-integratiebedrijven over hun voormalig ambtsdragers kunnen onderstaande conclusies worden getrokken over de snelheid waarmee voormalig ambtsdragers weer inkomen generen (dus weer betaald werk vinden).

De gegevens van de Transitium Groep, Van Ede & Partners en APG zijn onderling beperkt vergelijkbaar, onder andere doordat de betreffende organisaties deels verschillende doelgroepen bedienen. Ook zijn ze niet een-op-een vergelijkbaar met de uitkomsten uit de enquête, doordat andere afbakeningen gehanteerd zijn, het over andere periodes gaat, et cetera. Daarom is het niet mogelijk om algemene conclusies te trekken over de snelheid waarmee voormalig ambtsdragers weer inkomen genereren.

APG

Bijna 60 procent van de voormalig ambtsdragers die vanaf 2010 zijn ingestroomd in de Appa met APG als uitvoerder van de regeling heeft op enig moment inkomsten verworven waardoor de Appa-uitkering is verminderd of tot nihil is teruggebracht. 44 procent heeft deze nieuwe betaalde functie binnen 1 jaar gevonden. In totaal heeft tot nu toe (een deel van de uitkeringen loopt nog) 27 procent van de ingestroomde voormalig ambtsdragers door deze nieuwe betaalde functie(s) de Appa-uitkering tot nihil teruggebracht. De meesten die hun uitkering tot nihil hebben teruggebracht, hebben dit binnen 1 jaar na instroom gerealiseerd.

Van Ede & Partners

Bijna twee derde (64%) van de voormalig ambtsdragers die bij Van Ede & Partners een begeleidingstraject heeft gevolgd, heeft tot nu toe geheel (27%) of gedeeltelijk (37%) inkomsten verworven uit een nieuwe betaalde functie. 27 procent realiseerde dit binnen 1 jaar na aftreden: 17 procent volledig en 10 procent gedeeltelijk.

De meerderheid vindt een nieuwe functie in de sector overheid en zakelijke dienstverlening (51%). Andere sectoren die relatief vaak voorkomen, zijn: specialistische zakelijke dienstverlening (11%) en de gezondheids- en welzijnszorg (8%). In 53 procent van de gevallen vindt de voormalig ambtsdrager een nieuwe functie in dezelfde sector als hij voor zijn politieke ambtsdragerschap werkzaam was.

Transitium

Van de 184 dossiers waarvan alle benodigde gegevens beschikbaar waren, heeft 47 procent een nieuwe betaalde functie gevonden die ertoe leidde dat de voormalig ambtsdrager geen re-integratieverplichtingen meer heeft. 13 procent realiseerde dit binnen 1 jaar. Daarnaast realiseert, volgens opgaaf van Transitium, een aanzienlijk percentage van de voormalig ambtsdragers noemenswaardige inkomsten, maar heeft men nog steeds re-integratieverplichtingen. Hierbij merkt Transitium op dat deze bijverdiensten niet altijd ten goede komen van de uitkering vanwege de 20%- en 30% regeling en de vaak gebruikte BV-constructies.

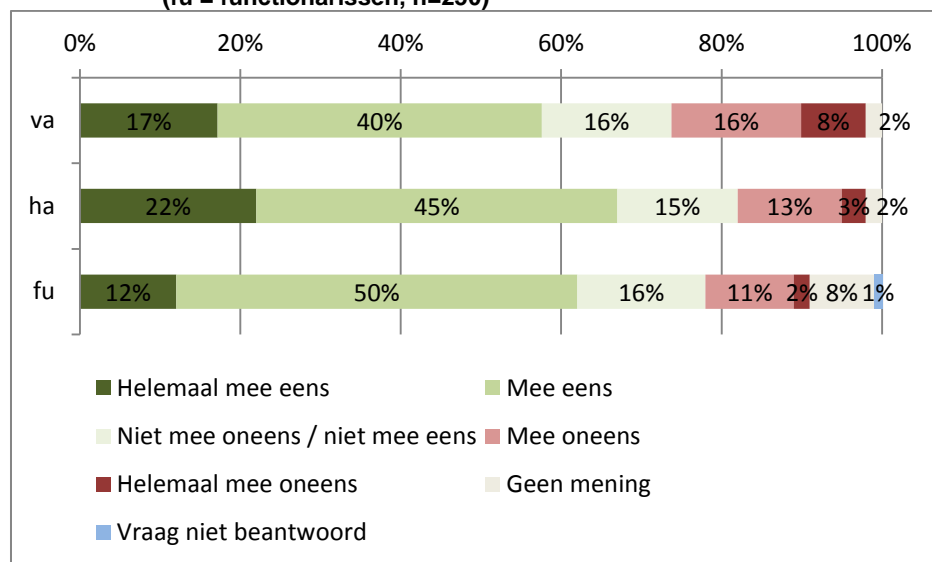
8.7 Effectiviteit van de sollicitatieplicht

In de vragenlijst is met twee stellingen uitgevraagd hoe de direct betrokkenen oordelen over de effectiviteit van de sollicitatieplicht, namelijk:

1. De sollicitatieplicht tijdens de Appa-uitkeringsperiode draagt er actief aan bij dat voormalig politieke ambtsdragers zo snel mogelijk weer (volledig) passend werk vinden.
2. Het beschikbaar stellen van re-integratievoorzieningen tijdens de Appa-uitkeringsperiode draagt er actief aan bij dat voormalig politieke ambtsdragers zo snel mogelijk geen gebruik meer hoeven te maken van hun Appa-uitkering.

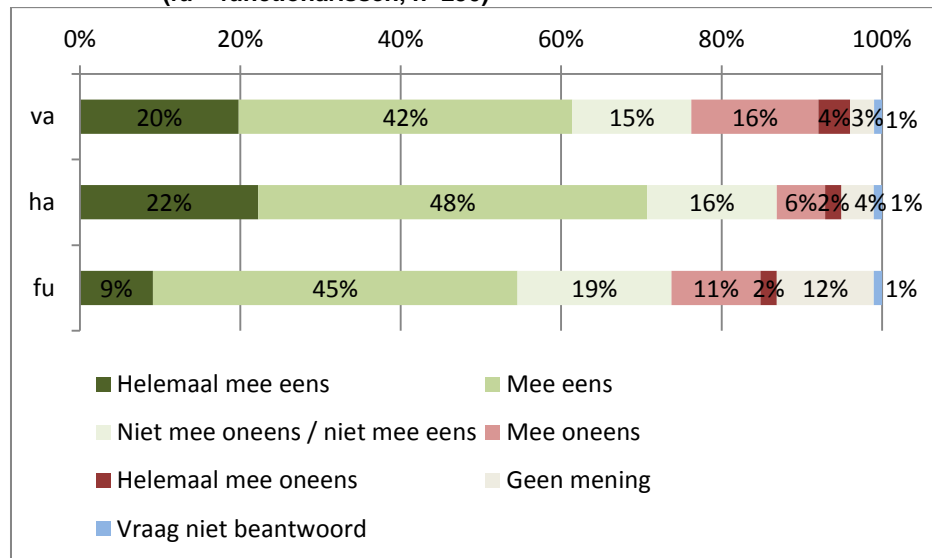
Uit de onderstaande figuren blijkt dat een ruime meerderheid van de functionarissen, voormalig en huidige ambtsdragers van mening is dat de sollicitatieplicht en het beschikbaar stellen van re-integratievoorzieningen tijdens de Appa-uitkering actief bijdragen aan het zo snel mogelijk uit de Appa-uitkering komen. De verschillen tussen de verschillende groepen zijn klein.

Figuur 8.4 In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling? De sollicitatieplicht tijdens de Appa-uitkeringsperiode draagt er actief aan bij dat voormalig politieke ambtsdragers zo snel mogelijk weer (volledig) passend werk vinden.
 (va = voormalig ambtsdrager, n=377)
 (ha = huidige ambtsdragers, n=610)
 (fu = functionarissen, n=250)



Bron: enquête Regioplan, 2016

Figuur 8.5 In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling? Het beschikbaar stellen van re-integratievoorzieningen tijdens de Appa-uitkeringsperiode draagt er actief aan bij dat voormalig politieke ambtsdragers zo snel mogelijk geen gebruik meer hoeven te maken van hun Appa-uitkering
 (va = voormalig ambtsdrager, n=377)
 (ha = huidige ambtsdragers, n=610)
 (fu = functionarissen, n=250)



Bron: enquête Regioplan, 2016

De geïnterviewde respondenten zien de effectiviteit vooral in de combinatie van sollicitatieplicht met de geboden re-integratievoorzieningen. Geïnterviewde uitvoerders van de re-integratie zijn van mening dat deze combinatie een positieve invloed heeft op de snelheid waarmee voormalig ambtsdragers weer eigen inkomsten genereren. Er gaat volgens hen een druk van uit om snel aan de slag te gaan. Maar zij zien bij bepaalde groepen ook belangrijke beperkingen om een nieuwe functie te vinden die passend is en voldoende inkomen genereert. Dat laatste beaamen politieke partijen. Door het afnemende publieke imago van politieke ambtsdragers wordt het volgens hen steeds lastiger voor voormalig ambtsdragers om een nieuwe baan te vinden.

De voormalig ambtsdragers met wie gesprekken zijn gevoerd, leggen veelal geen verbinding tussen het vinden van nieuw werk en de re-integratietrajecten. Met andere woorden: zij oordelen negatiever over de effectiviteit van re-integratie-inspanningen en sollicitatieplicht. Zij zien eerder een relatie tussen de arbeidsmarktpositie van voormalig ambtsdragers en de snelheid waarmee zij nieuw werk vinden. Die arbeidsmarktpositie is zoals in paragraaf 8.6 al aangegeven volgens alle respondenten met wie in fase 1 is gesproken niet goed.

Ook blijkt uit deze evaluatie (zie paragraaf 8.6) dat zowel huidige als voormalig ambtsdragers menen dat eigen inspanningen er het meest positief aan bijdragen dat een nieuwe betaalde functie is/wordt verkregen.

Dit kan erop duiden dat de effectiviteit van de re-integratietrajecten en de sollicitatieplicht niet zo groot is. Daarbij moet er wel op gewezen worden dat wanneer aan werklozen gevraagd wordt hoe effectief deelname aan re-integratietrajecten is, zij vaak aangeven dat ze er zelf voor hebben gezorgd om weer aan het werk te komen. Er is geen recent onderzoek beschikbaar over de effectiviteit van zoekkanalen, maar uit ouder onderzoek is gebleken dat informele kanalen een relatief hoge succesquote hebben.⁴⁹ Uit recenter experimenteel onderzoek is gebleken dat de meerwaarde van re-integratieactiviteiten zeker niet altijd kan worden vastgesteld en sterk afhankelijk is van het soort activiteiten dat wordt ingezet.⁵⁰

Uitstroom

Door de complexiteit van de regelingen en de verschillende overgangsbepalingen is het niet mogelijk gebleken om op basis van de beschikbare gegevens vast te stellen welke voormalig ambtsdragers wel een sollicitatieplicht hebben en welke niet. Dit betekent dat de effectiviteit van de sollicitatieplicht niet cijfermatig kan worden vastgesteld.

8.7.1 Kosten en baten van het huidige systeem

Op basis van de bevindingen uit ons onderzoek komen wij tot de volgende indicatieve beoordelingen van baten:

- Ongeveer zestig procent van de voormalig ambtsdragers slaagt erin om tijdens de Appa-uitkering een nieuwe betaalde functie te vinden. Het deel dat hiermee volledige uitstroom uit de Appa bewerkstelligt, ligt rond de twintig procent.
- Welk deel van de werkhervattingen direct te herleiden is op de sollicitatieplicht en de re-integratieactiviteiten is niet vast te stellen. Wel is bekend dat een deel van de werkhervatting een eigen onderneming betreft of gebaseerd is op een terugkeergarantie.
- Volgens een groot deel van de geënquêteerden is een nieuwe baan vooral te danken aan eigen inspanningen (zie tabel 8.5). Toch hebben de sollicitatieplicht en de beschikbaarheid van re-integratievoorzieningen hier ook een rol gespeeld volgens respectievelijk 57 en 62 procent van de voormalig ambtsdragers.

Aan de bij de uitvoering van de Appa betrokken partijen is gevraagd naar hun beeld of beoordeling van de kosten en baten. De antwoorden waren niet met elkaar op een lijn te brengen (zie onderstaande tekstbox).

⁴⁹ UWV werkbedrijf 2001 hoe zoeken werkzoekenden = <http://www.leren.nl/cursus/solliciteren/baan-vinden/effectiviteit.html>

⁵⁰ J. de Koning e.a. *Uitkomsten en ervaringen experimenten netto-effectiviteit re-integratie*, 2014.

Oordelen over kosten en baten

De beoordelingen van uitvoerders en re-integratiebedrijven van kosten en baten zijn als volgt (per organisatie weergegeven):

- Eén re-integreerder heeft geen berekening van kosten en baten gemaakt, maar heeft wel het beeld dat er voor de inhuurders (bestuursorganen) financiële baten gerealiseerd worden.
- Eén re-integreerder heeft berekend dat voor ruim 200 dossiers de besparing op de uitkeringslasten ruim 14 miljoen bedraagt, omdat men werk vindt voor de maximale uitkeringsduur bereikt is.
- Eén re-integratiebedrijf geeft aan voor 45 dossiers berekend te hebben dat de besparing op de uitkeringslasten ruim 2,3 miljoen bedraagt, omdat men inkomsten uit arbeid heeft voor de maximale uitkeringsduur bereikt is.
- Er worden besparingen gerealiseerd (dus kosten zijn lager dan baten), maar bij oudere deelnemers is de besparing waarschijnlijk lager. De totale omvang van de besparingen is niet bekend.
- De uitvoeringskosten zijn hoog want de uitvoering is tijdsintensief door o.a. de complexiteit van de regelgeving en de strakke controle.

Het algemene beeld hieruit is dat de financiële kosten-batenbalans positief is, dus doorslaat naar de batenkant. Er ontbreekt echter een onderbouwing.

Er zijn tot nu toe, anders dan voor andere uitkeringsgerechtigden, tot nu toe geen (maatschappelijke) kosten-batenanalyses van de re-integratieactiviteiten voor Appa-gerechtigden uitgevoerd.

Op dit moment is het ook nog niet mogelijk een verantwoorde kosten-batenanalyse uit te voeren voor de huidige Appa-regeling. Hiervoor zijn verschillende redenen te geven;

- Er is geen betrouwbaar inzicht in de netto-effectiviteit van de re-integratie inspanningen die door de verschillende uitvoerders en re-integratiebedrijven worden ondernomen. Er is geen totaaloverzicht en er is onduidelijk wat de toegevoegde waarde is van de inspanningen ten opzichte van werkhervattingen die zonder ondersteuning tot stand zouden kunnen komen.
- Op de tweede plaats zijn de kosten van de Appa-regeling door de gedecentraliseerde uitvoering gespreid over alle bestuursorganen, waardoor er geen totaaloverzicht van kosten beschikbaar is.
- Uitvoerders en re-integratiebedrijven konden geen geaggregeerde, geen uitgebreide en in elk geval geen eenduidig onderbouwde opgave van kosten en baten geven.
- Er zijn sinds 2010 opnieuw veranderingen doorgevoerd in de regeling (in de uitkeringsduur en overgangsrechten) waardoor er allerlei afwijkende deelpopulaties naast elkaar bestaan.

8.8 Verbeterpunten

Een van de te beantwoorden vragen met betrekking tot de sollicitatieplicht is welke eventuele aanpassingen nodig zijn om de snelle terugkeer in een passende functie nog effectiever te maken of beter te organiseren. Hiernaar is gevraagd in de interviews met voormalig ambtsdragers, koepelorganisaties, uitvoeringsorganisaties, re-integratiebureaus en politieke partijen. Daarnaast is ook in de enquête naar mogelijke verbeterpunten gevraagd. Hierna geven we meningen uit beide bronnen gecategoriseerd weer.⁵¹

Employability

- Begin al tijdens de ambtstermijn met reflectie op de loopbaan en arbeidsmarktpositie ná het ambt en stel ambtsdragers in staat om in dat kader aan hun vaardigheden te werken (uit interviews én enquête).
- Zorg dat meer voormalig ambtsdragers recht hebben op een terugkeergarantie. Mogelijkheden die hiervoor genoemd zijn: wettelijk verplicht stellen voor (grotere) bedrijven, verplichting opnemen in cao's en werkgevers faciliteren met bijvoorbeeld een loonkostensubsidie (uit enquête).

Sollicitatieplicht

- Maak het mogelijk om de sollicitatieplicht te laten vervallen en/of anders in te vullen (vrijwilligerswerk, onbezoldigde toezichthoudende functies) in situaties waarin die geen zin heeft, zoals boven een bepaalde leeftijd en in geval van een klein restant Appa-uitkering bij een fulltime, passende nieuwe functie (uit interviews).
- Maak de sollicitatieplicht minder rigide en maak meer maatwerk mogelijk, waarbij rekening wordt gehouden met kansen op de arbeidsmarkt mede gelet op de leeftijd (uit enquête).
- Schaf de sollicitatieplicht af.

Re-integratietraject

- Geef meer ruimte voor maatwerk in de re-integratietrajecten (uit interviews).
- Neem de nieuwe regels rondom ondernemerschap en langdurige opleiding op in de wet (uit interviews).
- Meer ondersteuning en belangstelling vanuit gemeente, politieke partij, VNG, Commissaris van de Koning, e.d. door bijvoorbeeld het actiever onder de aandacht brengen van vrijkomende bestuurlijke functies, meedraaien in interne sollicitatierondes, e.d. (uit enquête).
- Biedt vanuit re-integratiebedrijven veel meer aandacht aan het vinden van banen dan aan loopbaanoriëntatie (uit enquête).

Uitvoering

- Normeer de kwaliteit van re-integratiebureaus (uit interviews).

⁵¹ Daarbij zijn alleen meningen opgenomen die vaker dan één keer genoemd zijn.

- Informeer beter over de rechten en plichten van de Appa-regeling, bijvoorbeeld dat re-integratiebedrijf zelf mag worden gekozen, gevolgen voor het pensioen, e.d. (uit enquête).
- Tegenover respondenten die pleiten voor verlenging van de uitkeringsduur zijn er ook respondenten die pleiten voor een kortere uitkeringsperiode (uit enquête).
- Handhaaf strakker op de sollicitatieplicht (uit enquête).

Imago van het ambt

Met name voormalig ambtsdragers, hun koepelorganisaties en politieke partijen wijzen daarnaast op een contextfactor die naar hun mening een grote invloed heeft op het vinden van nieuw werk door voormalig ambtsdragers: het imago van het ambt. In de beeldvorming wordt naar hun mening onvoldoende onderkend dat het moeten neerleggen van een politieke ambt lang niet altijd voortvloeit uit een gebrek aan kwaliteiten van de ambtsdragers. Daardoor straalt met name het zelf opstappen (in het kader van de vertrouwensregel) dan wel weggestuurd worden negatief af op de betreffende ambtsdrager. Het verbeteren van het imago van de publiek ambtsdrager komt als verbeterpunt ook uit de enquête onder voormalig ambtsdragers naar voren.

8.9 Conclusies

Hoe wordt de sollicitatieplicht uitgevoerd en is deze goed georganiseerd?

De uitvoering van de sollicitatieplicht is decentraal, bij de bestuursorganen belegd, maar wordt over het algemeen, samen met die van de re-integratie, uitbesteed. Een belangrijke reden hiervoor is dat bestuursorganen conflicten over de uitvoering willen vermijden. Niet op de sollicitatieplicht als zodanig maar wel op de aspecten van de uitvoering ervan is kritiek. Het nut van de sollicitatieplicht wordt in zijn algemeenheid onderschreven, maar bijv. in het geval van oud-bestuurders die dicht voor hun pensioen staan wordt het nut ervan niet altijd ingezien.

In welke mate wordt de sollicitatieplicht nageleefd?

Hoewel voormalig ambtsdragers de eerste drie maanden niet verplicht zijn te solliciteren, doet ruim de helft van hen dat naar eigen zeggen wel. Volgens de uitvoerders is dat wat minder het geval, maar mogelijk hangt dit samen met het feit dat ongeveer 90 procent van degenen die zeggen al snel met solliciteren te zijn gestart ook aangeeft dat geheel op eigen initiatief te hebben gedaan. Het kan dus zijn dat dit gebeurt buiten beeld van de uitvoerders. Na de periode van drie maanden zijn voormalig ambtsdragers verplicht om wekelijks een netwerk- dan wel sollicitatieactiviteit te ondernemen en daarover maandelijks te rapporteren aan het re-integratiebureau. Het re-integratiebureau en de uitvoeringsorganisatie informeren elkaar daarover en beide zeggen te controleren op de naleving van de sollicitatieplicht. Die controle is

vooral gebaseerd op de rapportages van cliënten aan het re-integratiebureau. Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat de sollicitatieplicht over het algemeen niet nageleefd wordt.

De relatie tussen sollicitatieplicht en terugkeer in betaald werk

Het algemene oordeel van de geënquêteerden is dat de sollicitatieplicht (in combinatie met het beschikbaar stellen van re-integratievoorzieningen) tijdens de Appa-uitkering actief bijdraagt aan het zo snel mogelijk uit de uitkering komen.

Ondanks grote inspanningen van betrokkenen is het niet mogelijk gebleken om tijdens de evaluatie de relatie tussen sollicitatieplicht en de terugkeer in betaald werk, en daarmee de effectiviteit van de sollicitatieplicht, op basis van uitkeringsgegevens vast te stellen.

Er is vastgesteld dat het voor voormalig ambtsdragers die een opleidingsniveau hebben dat hen niet in staat stelt met een nieuwe functie eenzelfde inkomen te genereren als met hun voormalig ambtsfunctie kan gebeuren dat zij ondanks hun betaalde functie de plicht tot solliciteren blijven behouden.

Is de uitvoering van de re-integratiepraktijk goed georganiseerd?

De uitvoering van re-integratie wordt, zoals hiervoor al opgemerkt, over het algemeen uitbesteed.

Voormalig ambtsdragers kozen tot voor kort doorgaans het re-integratiebureau dat hen door het bestuursorgaan of de uitvoeringsorganisatie was voorgesteld. In 2015/2016 is iets vaker een eigen keuze gemaakt.

Appa-gerechtigden volgen in grote meerderheid het re-integratieaanbod van hun uitvoeringsorganisatie.

Over algemeen lijkt de uitvoering van de re-integratie goed georganiseerd, maar is het zicht op de effectiviteit ervan te beperkt. Er zijn geen overall data beschikbaar over verblijfsduur, instroom- en uitstroomredenen en uitstroombestemmingen, zoals die voor reguliere werklozen wel beschikbaar zijn bij het UWV. De Appa kent een gedecentraliseerde en verspreide uitvoering.

Ook is er geen betrouwbaar inzicht in de tevredenheid van cliënten over de re-integratiedienstverlening. Uit ons onderzoek blijkt dat ruim zestig procent van de voormalig ambtsdragers (zeer) positief is over de planmatige begeleiding. De overheidsinstanties die de opdracht tot re-integratie geven, zijn minder positief (38 procent is (zeer) positief).

Hoe snel vinden de politieke ambtsdragers met een uitkering een nieuwe baan? Is dat in de beleving van betrokken stakeholders sneller dan voorheen? Zijn er verschillen afhankelijk van reden van aftreden?

Uit de enquête kunnen we concluderen dat bijna zestig procent van de voormalig ambtsdragers één of meer nieuwe betaalde functies heeft gevonden. Twee derde van hen heeft deze functie binnen zes maanden na aftreden gevonden. Twaalf procent had hier zes tot negen maanden voor

nodig, zes procent negen tot twaalf maanden en zestien procent langer dan een jaar. Het is vooral de leeftijd die van invloed is op de snelheid waarmee voormalig ambtsdragers een nieuwe betaalde functie vinden.

Hoewel de cijfers van de uitvoerders en re-integratiebedrijven niet een-op-één onderling en met de enquête vergelijkbaar zijn, leveren deze geen compleet ander beeld op van de snelheid waarmee voormalig ambtsdragers werk vinden.

Een ruime meerderheid van de functionarissen, voormalig en huidig ambtsdragers is van mening dat de sollicitatieplicht en het beschikbaar stellen van re-integratievoorzieningen tijdens de Appa-uitkering actief bijdragen aan het zo snel mogelijk uit de Appa-uitkering komen.

De aandacht tijdens de uitoefening van het ambt voor het voorkomen van werkloosheid na uitoefening van het ambt is gering en wordt door een deel van de respondenten ook als onwenselijk aangeduid.

Het imago van de publiek ambtsdrager wordt als een belangrijk aandachtspunt voor verbetering van de re-integratiekansen gezien.

Werkt het onderscheid tussen vrijwillige en verplichte outplacement in de praktijk?

Het onderscheid tussen vrijwillige en verplichte outplacement lijkt in de praktijk weinig betekenis te hebben. Minder dan een op de vier geënquêteerde voormalig ambtsdragers bleek bekend te zijn met het verschil tussen vrijwillige en verplichte planmatige begeleiding en ondersteuning. Ook uitvoerders en re-integratiebureaus hechtten weinig waarde aan het onderscheid.

De kosten en baten van het huidige systeem van sollicitatieplicht en re-integratievoorzieningen

Het algemene beeld van kosten en baten is op basis van de bevindingen uit het onderzoek en de overige beschikbare informatie moeilijk te bepalen. De daarvoor noodzakelijke data ontbreken, afgezien van een enkele casus. Om dezelfde reden is het niet mogelijk om een vergelijking te maken met de situatie zonder de sollicitatieplicht. Volgens uitvoerders en re-integratiebedrijven is er sprake van een positieve kosten-baten balans. Ook uitkomsten uit de uitgevoerde enquête duiden daarop, maar de absolute of (ten opzichte van de kosten) relatieve omvang van de baten van het huidige systeem zijn niet eenduidig te bepalen.

Welke eventuele aanpassingen zijn nodig om de snelle terugkeer in een passende functie nog effectiever te maken of beter te organiseren?

Er zijn verbeteringsuggesties gedaan op het punt van employability (eerder dan moment van aftreden gaan nadenken over het arbeidzame leven na het ambt), sollicitatieplicht (meer maatwerk), verbetering van de re-integratietrajecten, uitvoering (o.a. meer aandacht voor kwaliteit en handhaving) en imago. Het publieke imago van het ambt staat volgens sommige respondenten re-integratie in de weg.

9 HET LOOPBAANPRINCIPE

Het loopbaanprincipe, ingevoerd in 2010, houdt in dat aanspraken met betrekking tot de duur van de Appa-uitkering die een ambtsdrager in verschillende Appa-functies opbouwt, meegenomen worden tot het einde van de politieke carrière. Het loopbaanprincipe heeft betrekking op de duur van de uitkering, niet op de hoogte daarvan. De uitkering komt ten laste van het laatste bestuursorgaan waar een ambt is vervuld.

Dit hoofdstuk is gewijd aan vragen rondom de manier waarop de Dijkstalwetgeving met betrekking tot het loopbaanprincipe wordt uitgevoerd. De volgende vragen komen aan de orde:

- a. In welke mate is er sprake van (gewijzigde hoeveelheid) doorstroming tussen de verschillende politieke ambten, ook tussen bestuurslagen?
- b. In hoeverre bevordert de invoering van het loopbaanprincipe de doorstroming tussen de verschillende politieke ambten, ook tussen bestuurslagen?
- c. Wat zijn de neveneffecten van de invoering van het loopbaanprincipe in de praktijk? Is bijvoorbeeld de door het loopbaanprincipe langere Appa-uitkeringsduur een overweging bij de beslissing een bepaalde politieke ambtsdrager al dan niet te benoemen? Maakt het loopbaanprincipe het lastiger voor een Appa-uitkeringsgerechtigde om terug te komen in de politiek?
- d. Wat zijn eventuele verbeterpunten met betrekking tot de uitvoering/uitwerking van het loopbaanprincipe?

9.1 Effectiviteit van het loopbaanprincipe

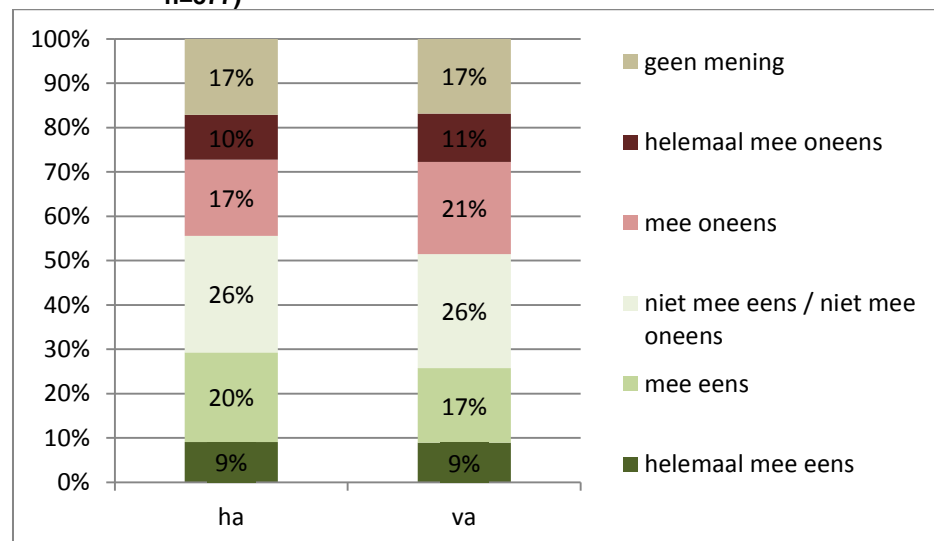
- Bijna dertig procent van de geënquêteerde huidige ambtsdragers heeft in de enquête aangegeven nu recht te hebben op een Appa-uitkering of dat recht gehad te hebben.

Voor deze groep ambtsdragers kan het loopbaanprincipe een rol hebben gespeeld. Op basis van de enquête kunnen de overgangen tussen voormalig politieke ambt, Appa-uitkering en huidig politieke ambt helaas niet eenduidig worden vastgesteld. Dat geldt ook voor doorstroming binnen en tussen bestuurslagen.

In de enquête onder huidige én voormalig ambtsdragers is de volgende stelling opgenomen over het loopbaanprincipe: 'de opbouw van Appa-rechten in verschillende functies (het zogenoemde loopbaanprincipe) draagt eraan bij dat ik zelf eerder geneigd ben of was een ander politieke ambt te aanvaarden'. De antwoorden op deze vraag geven een indicatie van de effectiviteit van het loopbaanprincipe.

Uit de onderstaande figuur blijkt dat de meningen over de stelling verdeeld zijn: ongeveer evenveel voormalig (va) en huidig ambtsdragers (ha) zijn het hiermee zowel (helemaal) eens als oneens. Ook verschillen de huidige en voormalig ambtsdrager nauwelijks met elkaar van mening. Deze spreiding van meningen binnen de twee groepen en de overeenkomst in die verdelingen is niet opzienbarend, omdat het loopbaanprincipe voor sommige groepen van geringe betekenis is, bijvoorbeeld voor ambtsdragers bij waterschappen (zie verderop in de tekst) of ambtsdragers die richting pensionering gaan.

Figuur 9.1 In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling? de opbouw van Appa-rechten in verschillende functies (het zogenoemde loopbaanprincipe) draagt eraan bij dat ik zelf eerder geneigd ben of was een ander politieke ambt te aanvaarden (ha = huidige ambtsdragers, n=610; (va = voormalig ambtsdrager, n=377)



Bron: Enquête Regioplan, 2016

De geïnterviewde voormalig politieke ambtsdragers die een mening hadden over het loopbaanprincipe, waarden dit overwegend positief: het is volgens hen goed dat eventuele gevolgen voor de uitkeringsduur geen beletsel vormen voor het aanvaarden van een nieuw ambt.

Ook de koepelorganisaties vinden het loopbaanprincipe een grote verbetering. Daarbij wordt gesteld dat door het loopbaanprincipe een politieke functie financieel aantrekkelijk blijft waardoor bestuurlijke kennis voor het openbaar bestuur behouden blijft.

Het is de vraag of die financiële afweging in de praktijk zo'n doorslaggevende rol speelt bij de keuze om zich beschikbaar te stellen voor een nieuw ambt. Ruim de helft van de geïnterviewde respondenten had geen mening over het loopbaanprincipe of zag weinig effect van het loopbaanprincipe. In de woorden van een respondent is het loopbaanprincipe een financiële regeling en heeft deze niet veel met loopbanen te maken. Het loopbaanprincipe had voor deze

groep respondenten kennelijk weinig betekenis. Sommigen gaven dit ook als zodanig aan. Meer dan eens is in dit verband opgemerkt dat mobiliteit tussen besturen en bestuurslagen er altijd is geweest en dat deze in de waarneming van respondenten niet merkbaar is veranderd door het loopbaanprincipe.⁵² Als enige uitzondering hierop is opgetekend dat de overstap van voormalig wethouders van een grote naar een kleinere gemeente gemakkelijker zou zijn geworden door de financiële compensatie van een achteruitgang in vergoedingen.

Voor de waterschappen speelt het loopbaanprincipe nauwelijks een rol: de meeste dijkgraven worden steeds herkozen en er is weinig doorstroming van waterschappen naar een andere politieke functie, aldus de Unie van Waterschappen.

Uit deze informatie kan de voorzichtige conclusie getrokken worden dat het loopbaanprincipe in principe gunstig kan zijn voor voormalig ambtsdragers, maar dat loopbaanbeslissingen (in het openbaar bestuur) niet of nauwelijks door het loopbaanprincipe worden beïnvloed.

9.2 Neveneffecten

De politieke ambtsdragers met wie voor dit onderzoek een persoonlijk gesprek is gevoerd, zien in de praktijk niet dat het loopbaanprincipe het aannemen van ambtsdragers met een relatief lange loopbaan in politieke ambten belemmert. Het loopbaanprincipe beoogt het achtereenvolgend vervullen van politieke ambten. Een van de uitvoeringsorganisaties/re-integratiebureaus waarmee is gesproken constateert dat het stapelen van politieke ambten maakt dat ambtsdragers langer weg zijn van de reguliere arbeidsmarkt en dat dit uiteindelijk hun re-integratie belemmert als zij het openbaar bestuur willen of moeten verlaten. Dit is dus een mogelijk neveneffect van het loopbaanprincipe.

Meerdere keren is erop gewezen dat het ontvangende bestuursorgaan de opgebouwde uitkeringsrechten van een aantredende ambtsdrager moet overnemen van een eerder bestuursorgaan. Komt er vervolgens een einde aan het nieuwe ambt, dan moet de laatste werkgever de kosten van re-integratie betalen én voldoen aan de oude en nieuwe uitkeringsrechten. Soms is een voormalig bestuursorgaan vrijwillig bereid bij te dragen aan de kosten van de uitkering. Gaat een ex-ambtsdrager echter inkomsten verwerven, dan worden deze conform de regeling eerst verrekend met verplichtingen van het bestuursorgaan waar betrokkene het oudste recht op uitkering heeft. Overigens heeft dit volgens respondenten niet het effect dat bestuursorganen ex-ambtsdragers liever niet zien komen. Dergelijke aanstellingen zijn

⁵² Er waren ten tijde van het onderzoek geen bronnen beschikbaar waaruit de feitelijke (veranderingen in) mobiliteit van ambtsdragers tussen bestuursfuncties betrouwbaar viel af te leiden.

afhankelijk van verkiezingen en in de andere gevallen zouden de beslissingen daarover worden genomen op basis van zaken als (politieke) ervaring, specifieke kennis of een 'persoonlijke klik'. Verder zijn geen neveneffecten benoemd.

Een verbeterpunt dat in relatie tot het loopbaanprincipe is benoemd, betreft het feit dat het bestuursorgaan waar een ambtsdrager het laatst een ambt heeft vervuld ook de eerder opgebouwde Appa-rechten van die persoon moet dragen. Enkele respondenten waren van mening dat die verplichtingen door alle betrokken bestuursorganen samen gedragen zouden moeten worden.

Er zijn door respondenten in de interviews en enquête verder geen verbeterpunten benoemd.

9.3 Conclusies

Doorstroming tussen de verschillende politieke ambten en bestuurslagen

Het loopbaanprincipe lijkt nauwelijks tot geen effect te hebben op de mobiliteit van (ex-)ambtsdragers tussen politieke ambten of bestuurslagen. Volgens respondenten is dit type mobiliteit niet merkbaar veranderd.

Neveneffecten van de invoering van het loopbaanprincipe in de praktijk?

De door het loopbaanprincipe langere Appa-uitkeringsduur lijkt geen overweging te zijn bij de beslissing een bepaalde politieke ambtsdrager al dan niet te benoemen.

Wel is een neveneffect dat het bestuursorgaan waar een ambtsdrager als laatste een ambt heeft vervuld de volledige, ook in het verleden opgebouwde, uitkeringslasten moet dragen. Dit is benoemd als een eventueel verbeterpunt.

10 DE UITKERINGSDUUR

De afgelopen jaren zijn in het kader van de Dijkstalwetgeving (2010) en de daarna ingevoerde wijzingen (2012 en 2013) de volgende veranderingen doorgevoerd met betrekking tot de uitkeringsduur:

- Verhoging ingangleeftijd voortgezette uitkering naar 55 jaar (2010), vervolgens naar negen jaar en zeven maanden vóór de pensioengerechtigde leeftijd (2013) en in 2016 naar vijf jaar voor pensioengerechtigde leeftijd (bij 10 jaar Appa diensttijd).
- Verlaging van de maximale duur van de reguliere uitkering van zes naar vier jaar (2010) en vervolgens naar drie jaar en twee maanden (2012).

Voor burgemeesters, commissarissen van de Koning en voorzitters van een waterschap is de Dijkstalwetgeving een verbetering. Nu zij onder de Appa vallen, hebben zij ook wanneer zij zelf opstappen recht op een uitkering; voorheen was dat niet zo, omdat zij onder de werkingssfeer van de WW vielen.

Dit hoofdstuk is gewijd aan vragen rondom het effect van de, als gevolg van de Dijkstalwetgeving, gewijzigde uitkeringsduur. De volgende vragen komen aan de orde:

- a. Wat zijn feitelijk de trends in uitkeringsduur en nieuwe inkomstenverwerving over de afgelopen jaren bij (de verkorting van) de uitkeringsduur?
- b. In hoeverre is de verkorte uitkeringsduur van maximaal drie jaar en twee maanden lang genoeg als vangnet op de weg naar nieuw werk of pensioen? Kan al aangetoond worden dat er significant meer politieke ambtsdragers na afloop van hun Appa-uitkering in de bijstand of zelfs zonder inkomensbron zijn geraakt?
- c. Ondersteunt de uitkeringsduur voldoende de vertrouwensregel, dat wil zeggen de mogelijkheid om gelijk op te stappen als betrokkene inschat dat er onvoldoende politieke steun resteert?

10.1 Effectiviteit van de gewijzigde uitkeringsduur

Trends in uitkeringsduur en nieuwe inkomstenverwerving

Op basis van de informatie van APG kunnen per instroomjaar (2010 tot en met 2016) onderstaande kentallen worden berekend aangaande de uitkeringsduur en het werkhervattingspercentage⁵³ (binnen 1 jaar). Bij de instroom in recentere jaren is het aandeel lopende uitkeringen nog aanzienlijk waardoor het werkhervattingspercentage nog niet definitief is en uiteindelijk hoger uit zal komen. Dit geldt voor instroomjaar 2016 ook voor het werkhervattingspercentage binnen 1 jaar na instroom.

⁵³ In na volging van UWV hebben wij het werkhervattingspercentage gedefinieerd als het percentage voormalig ambtsdragers waarvan de Appa-uitkering wordt beëindigd omdat de voormalig ambtsdrager voldoende inkomen heeft gegeneerd uit arbeid.

Tabel 10.1 Kengetallen uitkeringsduur en nieuwe inkomsterverwerving instroomjaar 2010 - 2016

| Jaar instroom | Instroom | Percentage lopende uitkeringen | Werkhervattingspercentage | Werkhervattingspercentage binnen 1 jaar |
|----------------|------------|--------------------------------|---------------------------|---|
| 2010 | 144 | 7% | 35% | 33% |
| 2011 | 64 | 16% | 27% | 19% |
| 2012 | 100 | 11% | 34% | 29% |
| 2013 | 27 | 4% | 30% | 19% |
| 2014 | 112 | 57% | 19% | 14% |
| 2015 | 94 | 57% | 25% | 21% |
| 2016 | 39 | 82% | 10% | 10% |
| totaal* | 580 | 31% | 27% | 23% |

Leeswijzer:

- Percentage lopende uitkeringen: aantal uitkeringen dat op peildatum 1 januari 2017 nog maandelijks uitkeert als percentage van het totaal aantal ingestroomden
- Werkhervattingspercentage (binnen 1 jaar): aandeel Appa-gerechtigden dat de Appa-uitkering (binnen 1 jaar) tot nihil heeft teruggebracht.

Bron: bestand APG, laatste mutaties 1 januari 2017, bewerking Regioplan.

Hoewel werkloze werknemers op de reguliere arbeidsmarkt niet vergelijkbaar zijn met werkloze voormalig ambtsdragers en hoewel de regelingen voor beide groepen wezenlijk van elkaar verschillen, zetten we hier het werkhervattingspercentage van beide groepen tegen elkaar af. Voor instroomjaar 2014 heeft UWV een uitgebreide analyse gedaan van het werkhervattingspercentage van WW'ers binnen 1 jaar, naar sector⁵⁴. Het werkhervattingspercentage van WW'ers binnen 1 jaar bedroeg in 2012, 2013, 2014 en 2016 respectievelijk 60, 61, 65 en 66 procent. Dit percentage is sterk leeftijdsgerelateerd. Zo bedraagt het werkhervattingspercentage voor WW'ers, instroomjaar 2014, in de leeftijdsgroep 25 tot 35 jaar 77 procent, terwijl het percentage voor 55-plussers 35 procent is. Ook dit laatste percentage is nog hoger dan de werkhervattingspercentages van voormalig ambtsdragers. Een deel van dit verschil kan mogelijk worden verklaard door het moment van uitstromen. Een Appa-uitkering wordt pas beëindigd als met een nieuwe functie hetzelfde salarisniveau kan worden bereikt. Dit criterium gold in de genoemde jaren niet voor het stopzetten van een WW-uitkering. Ook tussen sectoren bestaan aanzienlijke verschillen in het werkhervattingspercentage, de sector openbaar bestuur (waartoe overheidswerknemers van het rijk, provincies, gemeenten en waterschappen horen) kende met 46 procent in 2014 een relatief laag werkhervattingspercentage. De duurzaamheid van de werkhervattingen is in deze sector wel hoog: meer dan 70 procent is één jaar na werkhervatting nog aan het werk.

Verkorte uitkeringsduur voldoende vangnet?

De voormalig ambtsdragers met wie voor dit onderzoek een gesprek is gevoerd, oordelen verschillend over de verkorte uitkeringsduur. In algemene zin zijn zij van mening dat het oordeel of de huidige uitkeringsduur voldoende

⁵⁴ UWV, *Kansrijk uit de WW: Welke sectoren bieden kansen voor werklozen in de WW?* UWV, oktober 2016.

is, afhankelijk van de arbeidsmarktpositie van de ambtsdrager. Zij zijn het er, samen met de koepelorganisaties, over eens dat de uitkeringsduur niet verder moet worden verkort. Zij wijzen er daarbij op dat de harmonisering van de rechtspositie van ambtsdragers met gewone werknemers voorbij gaat aan de onzekerheid die met het ambt gepaard gaat. Ambtsdragers kunnen van de ene op de andere dag op straat komen te staan, genieten geen ontslagbescherming en krijgen geen transitievergoeding. Vrijwel alle geïnterviewde respondenten zijn het erover eens dat het beperken van het vangnet voor ambtsdragers het ambt mogelijk minder aantrekkelijk maakt, met name voor relatief jonge aspirant bestuurders. Hierbij speelt ook het relatief beperkte arbeidsmarktperspectief van ex-bestuurders een rol. Dit kan leiden tot ongewenste neveneffecten. In dat kader wijst de Wethoudersvereniging op het afnemen van de kwaliteit van wethouders doordat potentiële kandidaten de functie minder aantrekkelijk vinden (iets wat ook een aantal politieke partijen ervaart en waar de voormalig ambtsdragers zelf op wijzen). De meeste politieke partijen koppelen de moeite die het kost om goede bestuurders te vinden echter niet primair aan de Appa-regeling, maar aan het afkalvende imago van het ambt en aan de onzekerheden die inherent zijn aan het ambt. Het gebrek aan arbeidsmarktperspectief en het beperktere vangnet (inkorting van de uitkeringsduur) komt daarbij, maar was er in zekere zin vroeger ook al. Zij zien over de hele linie dat het steeds moeilijker wordt om goede kandidaten te vinden.

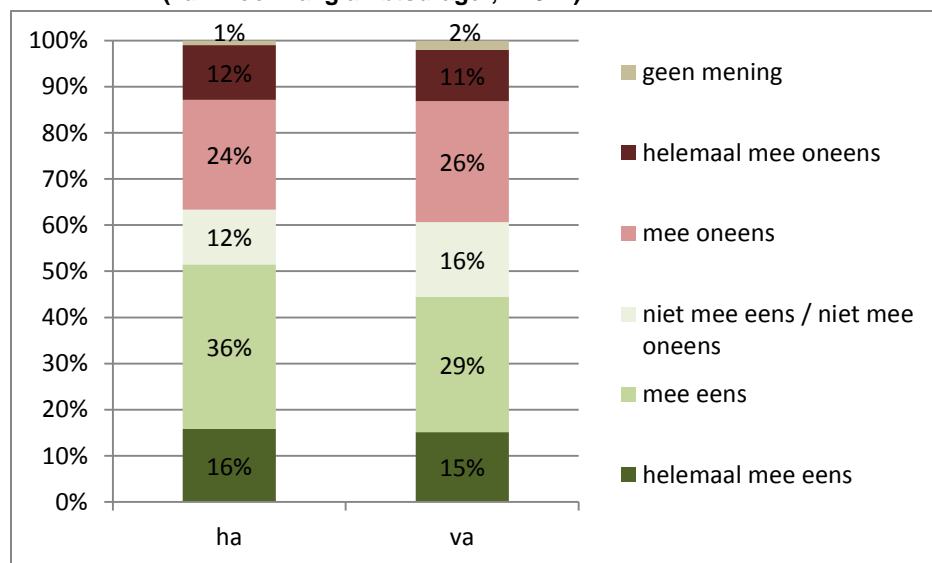
Doordat met de Dijkstalwetgeving de rechtspositie van de bestuurders van waterschappen onder de verantwoordelijkheid van de minister van BZK is gebracht, en de rechtspositie gelijk is getrokken met die van andere bestuurders, is die er voor waterschapbestuurders veelal op vooruit gegaan. Het uitkeringsrecht en de sollicitatieplicht spelen bovendien volgens de Unie ook minder, omdat DB-leden van waterschappen (behalve de dijkgraven) parttime werken.

Verschillende geïnterviewde respondenten denken dat een beroep op bijstand nu vaker voorkomt dan voorheen, omdat de uitkeringsduur korter is en het met name boven 50 jaar voor een deel van de voormalig ambtsdragers erg moeilijk is om een nieuwe functie te vinden. Concrete gevallen zijn hen echter nauwelijks bekend. Het is aannemelijk dat het merendeel (deels) aan het werk komt (ook door stapeling van kleine banen), waarbij dit deels niet op het oude inkomensniveau is. Dit betekent dat men na het aflopen van de periode waarin men recht heeft op een Appa-uitkering een terugval in inkomen heeft.

Huidige en voormalig ambtsdragers is de stelling voorgelegd: 'de huidige maximale duur van de uitkeringsregeling (3 jaar en 2 maanden) is in het algemeen voldoende voor voormalig politieke ambtsdragers als vangnet op weg naar nieuw werk of pensioen'. Ongeveer de helft van de huidige ambtsdragers is het met deze stelling eens en ongeveer een derde deel vindt de maximale uitkeringsduur een onvoldoende vangnet. Bij voormalig ambtsdragers is het oordeel iets minder positief. Wanneer we voormalig

ambtsdragers vergelijken die het (helemaal) eens zijn met de stelling en zij die het (helemaal) oneens zijn met deze stelling, dan is het niet verbazingwekkend dat voormalig ambtsdragers die al een nieuwe betaalde functie hebben gevonden veel vaker van mening zijn (63% versus 46%) dat de huidige maximale uitkeringsduur voldoende vangnet biedt. Bij de huidige ambtsdragers zijn het vooral de oudere ambtsdragers die het hier vaker (helemaal) mee oneens zijn (46% van de 55-plussers).

Figuur 10.1 In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling? De huidige maximale duur van de uitkeringsregeling (3 jaar en 2 maanden) is in het algemeen voldoende voor voormalig politieke ambtsdragers als vangnet op weg naar nieuw werk of pensioen (ha = huidige ambtsdragers, n=610) (va = voormalig ambtsdrager, n=377)



Bron: Enquête Regioplan, 2016

Er is een kleine groep voormalig ambtsdragers die de uitkeringsduur niet belangrijk vindt omdat ze in het geheel afziet van het recht op een uitkering, bijvoorbeeld als het resterende uitkeringsrecht heel klein is, als men direct na aftreden zicht heeft op een nieuwe baan en als men uit principe geen aanspraak wil maken op de uitkering.⁵⁵

Ondersteuning van vertrouwensregel door uitkeringsduur

Respondenten met wie in de interviewronde is gesproken, menen dat er van de verkorte uitkeringsduur een stimulans uitgaat om verder te gaan in het voorkómen van conflicten en om langer op een ambt te blijven zitten, ook al zou men liever iets anders willen of zou dat voor de partij beter zijn. Uit interviews komt ook het beeld dat ambtsdragers voorzichtiger zijn (ze willen niet in conflict raken) en meer moeite doen om 'de rit uit te zitten'.

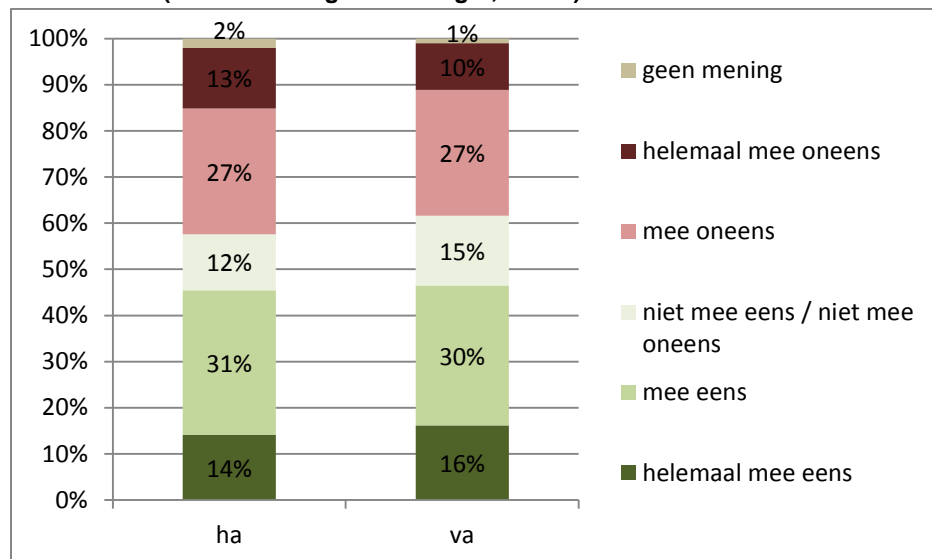
⁵⁵ Deze keuze is altijd onherroepelijk. In dat geval vervallen opgebouwde rechten.

Als het echt tot een conflict komt, dan vertrekken ambtsdragers, al dan niet vrijwillig. Financiële overwegingen spelen daarbij dan geen rol, daar zijn alle geïnterviewde respondenten het over eens. Voormalig ambtsdragers met wie gesproken is, stellen ook dat zij zich door de uitkeringsduur (en eventuele aanvullende financiële overwegingen) niet hebben laten weerhouden van het opgeven/niet voortzetten van het ambt. In die zin lijkt de Dijkstalwetgeving niets af te doen aan de vertrouwensregel.

Opvallend is echter dat voormalig ambtsdragers veelal aangeven dat zij in hun omgeving zien dat dit bij anderen wel degelijk een rol speelt. Ook volgens de enquêteresultaten is het beeld minder eenduidig dan uit de interviews naar voren komt.

Bijna de helft van de voormalig en huidige ambtsdragers heeft in de enquête aangegeven het met de volgende stelling (helemaal) eens te zijn: 'de huidige maximale duur van de uitkeringsregeling (3 jaar en 2 maanden) is een voldoende waarborg voor een bestuurder om op te stappen als er onvoldoende politieke steun voor aanblijven resteert' (zie ook figuur 10.2).

Figuur 10.2 In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling? De huidige maximale duur van de uitkeringsregeling (3 jaar en 2 maanden) is een voldoende waarborg voor een bestuurder om op te stappen als er onvoldoende politieke steun voor aanblijven resteert (ha = huidige ambtsdragers, n=610) (va = voormalig ambtsdrager, n=377)



Bron: Enquête bewerking Regioplan, 2016

Uit enquête blijkt ook dat er een vrij grote groep ambtsdragers (30% van de voormalig ambtsdragers en 31% van de huidige ambtsdragers) is die de termijn van drie jaar en twee maanden zowel te kort vindt als vangnet en als waarborg om op te kunnen stappen als dat nodig is. In deze groepen zijn huidige ambtsdragers van 55 jaar en ouder (35%) oververtegenwoordigd alsmede voormalig ambtsdragers die (nog) geen nieuwe functie hebben gevonden

(39%, vaak ook ouder). Deze respondenten hebben mogelijk de oude situatie met langere uitkeringsduur nog meegemaakt en reageren vanuit de oude situatie. Ook is de kans groot dat oudere ambtsdragers hun kansen op terugkeer naar de reguliere arbeidsmarkt als laag beoordelen en dan moeten vaststellen dat ze na 38 maanden een misschien forse terugval in inkomen gaan ondervinden. Of dit geldige verklaringen zijn of dat andere verklaringen aan de orde zijn, kunnen we niet vaststellen, omdat daarnaar geen onderzoek is gedaan.

10.2 Conclusies

Trends in uitkeringsduur en nieuwe inkomstenverwerving bij (de verkorting van) de uitkeringsduur

De mate waarin ambtsdragers binnen één jaar na aftreden werk vinden (en de Appa-uitkering tot nihil is teruggebracht), varieert van 14 procent (instroomjaar 2014) tot 33 procent (instroomjaar 2010). Een trend is hierin (nog) niet vast te stellen, mede doordat de economische situatie in deze periode grote invloed heeft gehad op de arbeidsmarkt en daarmee op de mogelijkheden om een nieuwe functie te vinden.

De verkorte uitkeringsduur als vangnet

De meningen lopen nogal uiteen over de vraag of de verkorte uitkeringsduur een voldoende vangnet vormt voor de periode dat een voormalig ambtsdrager nog geen andere betrekking heeft gevonden. De groep die dat wel vindt, is iets groter dan de groep die dat niet onderschrijft. In deze laatste groep zijn voormalig ambtsdragers die (nog) geen nieuwe, betaalde functie hebben gevonden en oudere huidige ambtsdragers oververtegenwoordigd.

De feitelijke situatie is dat het merendeel dat uitstroomt dit ruim voor het einde van de uitkeringsduur doet. Meer dan tachtig procent van de voormalig ambtsdragers die instroomde in de periode 2010-2013 èn voor het einde van hun uitkeringsduur geen beroep meer hoeven te doen op de Appa-rechten realiseerde dit binnen één jaar.

Uitkeringsduur en vertrouwensregel

Ook over de relatie tussen de uitkeringsduur en de vertrouwensregel, de mogelijkheid om gelijk op te stappen als betrokkene inschat dat er onvoldoende politieke steun resteert, lopen de meningen nogal uiteen. Zowel bij de huidige als bij de voormalig ambtsdragers is zijn ongeveer evenveel respondenten het eens als oneens met de stelling dat de huidige maximale duur van de uitkeringsregeling (3 jaar en 2 maanden) een voldoende waarborg voor een bestuurder is om op te stappen als er onvoldoende politieke steun voor aanblijven resteert. Bij de voormalig ambtsdragers zijn dit vooral de voormalig ambtsdrager die (nog) geen nieuwe functie hebben gevonden en bij de huidige ambtsdragers zijn dit vooral de oudere ambtsdragers. Over wat de verklaringen hiervoor zijn, is op basis van de enquête en wat hierover in de interviews is gezegd geen eenduidige conclusie te trekken.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1
Onderzoeksvragen

| Centrale vraagstelling deelonderzoek 1 | Subvragen |
|--|--|
| 1. Op welke wijze wordt de wetgeving uitgevoerd? | <ul style="list-style-type: none"> a. Op welke wijze worden nevenfuncties en neveninkomsten openbaar ter inzage gelegd? b. Hoe actueel zijn de overzichten? Worden de nevenfuncties en neveninkomsten van bestuurders tijdig, jaarlijks gepubliceerd? c. Op welke wijze wordt decentraal nader uitvoering gegeven aan de wettelijke verplichting tot openbaarmaking van de nevenfuncties en neveninkomsten? Worden neveninkomsten in de praktijk verrekend? d. Om wat voor totaalbedragen gaat het? |
| 2. In hoeverre wordt gerealiseerd wat met de wetgeving beoogd is? | <ul style="list-style-type: none"> b. In hoeverre maakt de openbaarmaking van nevenfuncties en neveninkomsten publieke beoordeling mogelijk of deze al dan niet leiden tot (de schijn van) strijdigheid van belangen? c. In hoeverre maakt de openbaarmaking van neveninkomsten en nevenfuncties het mogelijk om publiekelijk te beoordelen of de vervulling van nevenfuncties de uitoefening van de hoofdfunctie benadeelt? d. In hoeverre leidt de openbaarmaking van nevenfuncties en neveninkomsten tot publiekelijk debat of deze al dan niet leiden tot (de schijn van) strijdigheid van belangen? e. In welke mate vindt daadwerkelijk debat en beoordeling over de nevenfuncties en neveninkomsten plaats naar aanleiding van de openbaarmaking van nevenfuncties en neveninkomsten in het dagelijks bestuur of in de volksvertegenwoordiging? f. In welke mate wordt de informatie door pers en publiek opgevraagd en gebruikt in de publieke oordeelsvorming? g. Wat zijn tegen elkaar afgewogen de kosten en baten van de verrekening van neveninkomsten (inclusief de uitvoering door middel van de door BZK aangeboden applicatie)? |
| 3. Wat zijn neveneffecten van de wetgeving? | <ul style="list-style-type: none"> a. Wat zijn de (neven)effecten van de openbaarmaking van nevenfuncties en neveninkomsten in de praktijk? (eventueel ontwijkend gedrag van de ambtsdragers, zoals opzeggen of niet meer aanvaarden van nevenfuncties?) b. Wat zijn de (neven)effecten van de verrekening van neveninkomsten in de praktijk? Is er bijvoorbeeld sprake van ontwijkend gedrag van de ambtsdragers (aanpassing omvang tijdsbestedingsnorm; fiscale arrangementen, opzeggen nevenfuncties, niet meer aanvaarden nieuwe functies, e.d.)? |
| 4. Hoe uitvoerbaar is de regelgeving en wat zijn mogelijke verbeterpunten? | <ul style="list-style-type: none"> a. Wat zijn m.b.t. de openbaarmaking van nevenfuncties en neveninkomsten mogelijke verbeterpunten? b. Wat zijn m.b.t. de verrekening van nevenfuncties mogelijke verbeterpunten? |

| Centrale vraagstelling deelonderzoek 2 | Subvragen |
|---|--|
| 1. Op welke wijze wordt de wetgeving uitgevoerd? | <p><i>Sollicitatieplicht</i></p> <p>j. Op welke wijze wordt de sollicitatieplicht uitgevoerd?</p> <p>k. Is de uitvoeringspraktijk van de sollicitatieplicht en de re-integratiepraktijk goed georganiseerd?</p> <p>l. Werkt het onderscheid tussen vrijwillige en verplichte outplacement in de praktijk?</p> <p>m. In welke mate wordt de sollicitatieplicht nageleefd?</p> <p>n. Hoe snel vinden de politieke ambtsdragers met wachtgeld een nieuwe baan⁵⁶? Is dat in de beleving van betrokken stakeholders sneller dan voorheen? Zijn er verschillen afhankelijk van reden van aftreden?</p> |
| 2. In hoeverre heeft de Dijkstal-wetgeving naar het oordeel van de meest betrokken partijen haar doel bereikt en is zij effectief in de praktijk, door (het samenstel van) de introductie van verkorte maximumduur van de uitkeringen, het loopbaanprincipe en de sollicitatieplicht, inclusief re-integratievoorzieningen? | <p><i>Sollicitatieplicht</i></p> <p>a. In hoeverre bevordert de sollicitatieplicht dat de uitkeringsgerechtigde snel weer op de arbeidsmarkt terugkomt?</p> <p>b. In hoeverre bevordert de aanspraak op re-integratievoorzieningen dat de uitkeringsgerechtigde snel weer op de arbeidsmarkt terugkomt in een passende functie?</p> <p>c. Wat zijn de kosten en baten van het huidige systeem van sollicitatieplicht en re-integratievoorzieningen?</p> <p><i>Loopbaanprincipe</i></p> <p>d. In welke nieuwe functies⁵⁷ stromen uitkeringsgerechtigden in?</p> <p>e. In welke mate is er sprake van (gewijzigde) hoeveelheid doorstroming tussen de verschillende politieke ambten, ook tussen bestuurslagen?</p> <p>f. In hoeverre bevordert de invoering van het loopbaanprincipe de doorstroming tussen de verschillende politieke ambten, ook tussen bestuurslagen?</p> <p><i>Uitkeringsduur</i></p> <p>g. Wat zijn feitelijk de trends in uitkeringsduur en nieuwe inkomstenverwerving over de afgelopen jaren bij (de verkorting van) de uitkeringsduur?</p> <p>h. In hoeverre is de verkorte uitkeringsduur van maximaal drie jaar en twee maanden lang genoeg als vangnet op de weg naar nieuw werk of pensioen? Kan al aangetoond worden dat er significant meer politieke ambtsdragers na afloop van hun Appa-uitkering in de bijstand of zelfs zonder inkomensbron zijn geraakt?</p> <p>i. Ondersteunt de uitkeringsduur voldoende de vertrouwensregel, dat wil zeggen de mogelijkheid om gelijk op te stappen als betrokkene inschat dat er onvoldoende politieke steun resteert?</p> |
| 3. Tot welke neveneffecten hebben de maatregelen geleid? | <p><i>Loopbaanprincipe</i></p> <p>a. Wat zijn de neveneffecten van de invoering van het loopbaanprincipe in de praktijk? Is bijvoorbeeld de door het loopbaanprincipe langere Appa-uitkeringsduur een overweging bij de beslissing een bepaalde politieke ambtsdrager al dan niet te benoemen? Maakt het loopbaanprincipe het lastiger voor een Appa-uitkeringsgerechtigde om terug te komen in de politiek?</p> |
| 4. Zijn eventuele nieuwe (systeem) wijzigingen gewenst? | <p><i>Sollicitatieplicht</i></p> <p>a. Welke eventuele aanpassingen zijn nodig om de snelle terugkeer in een passende functie nog effectiever te maken of beter te organiseren?</p> <p><i>Loopbaanprincipe</i></p> <p>b. Wat zijn eventuele verbeterpunten met betrekking tot de uitvoering/uitwerking van het loopbaanprincipe?</p> |

⁵⁶ Waarmee wordt bedoeld: een niet-uitkeringsafhankelijke nieuwe functie op de arbeidsmarkt.

⁵⁷ Hier wordt hetzelfde bedoeld als opgenomen in voetnoot 5.

BIJLAGE 2

Leden begeleidingscommissie en respondenten⁵⁸

Begeleidingscommissie

| | Naam | Naam Organisatie |
|----|-------------------|--|
| 1. | Marc Nommensen | Ministerie van BZK |
| 2. | Theo Jorritsma | Ministerie van BZK |
| 3. | Ruud van Bennekom | Genootschap van Burgemeesters |
| 4. | Rianne Becht | Interprovinciaal Overleg (IPO) |
| 5. | Arjan Guijt | Unie van Waterschappen |
| 6. | Hakima Lamchacht | Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) |
| 7. | Ton Roerig | Wethoudersvereniging |
| 8. | Jack de Vlieger | FNV Overheid |
| 9. | Henk Bouwmans | Raadslid.nu |

Respondenten

Beroepsorganisaties

| | Naam organisatie | Naam respondent |
|----|--|------------------------|
| 1. | Genootschap van Burgemeesters | Ruud van Bennekom |
| 2. | Interprovinciaal Overleg (IPO) | Rianne Becht |
| 3. | Unie van Waterschappen | Arjan Guijt |
| 4. | Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) | Hakima Lamchacht |
| 5. | Wethoudersvereniging | Ton Roerig |

Secretarissen Dagelijks Bestuur

| | Naam organisatie | Naam respondent |
|----|----------------------------|-------------------------------|
| 1. | Gemeente Dongeradeel | Dirk Willems |
| 2. | Hoogheemraadschap Rijnland | Aart Haitjema en Fred Amperse |
| 3. | Provincie Zeeland | Ab Smit |

⁵⁸ Vermelde functies en organisaties van respondenten hebben betrekking op het moment van het interview (doorgaans in de loop van 2016).

Afgetreden ambtsdragers

| | Naam organisatie | Naam en voormalig ambt respondent |
|-----|-------------------------|--|
| 1. | Gemeente Alkmaar | Peter de Baat, oud-wethouder |
| 2. | Gemeente Katwijk | Daan Binnendijk, oud-wethouder |
| 3. | Gemeente Rijswijk | Ineke van der Wel, oud-burgemeester |
| 4. | Gemeente Westervoort | Jos Geukers, oud-burgemeester |
| 5. | Gemeente Zoetermeer | Edo Haan, oud-wethouder |
| 6. | Kabinet | Frans Weekers, oud-staatssecretaris en oud waarnemend burgemeester |
| 7. | Provincie Flevoland | Marc Witteman, oud-gedeputeerde |
| 8. | Provincie Utrecht | Remco van Lunteren, oud-gedeputeerde |
| 9. | Tweede Kamer | Anoniem |
| 10. | Tweede Kamer | Matthijs Huizing |
| 11. | Waterschap Vechtstromen | Bert Kolkman, oud-lid Dagelijks Bestuur |

Griffiers

| | Naam organisatie | Naam respondent |
|----|-------------------------|------------------------|
| 1. | Gemeente Haarlem | Josine Spier |
| 2. | Gemeente Tilburg | Gerard Vrenken |
| 3. | Gemeente Veendam | Pieter Norder |
| 4. | Provincie Drenthe | Jelly Stapert |

HR-medewerkers

| | Naam organisatie | Naam respondent |
|----|---------------------------|------------------------|
| 1. | Gemeente Rotterdam | Jan Leget |
| 2. | Provincie Gelderland | Esther van Roekel |
| 3. | Provincie Zeeland | Andries Lamper |
| 4. | Waterschap Rijn en IJssel | Klaas Laansma |

Uitvoeringsorganisaties

| | Naam organisatie | Naam respondent |
|----|-------------------------|------------------------|
| 1. | APG | Henny Feron-Sluysmans |
| 2. | ProAmbt | Bianca Jaggan |
| 3. | RAET | Fred Eijsberg |

Uitvoerders re-integratie

| | Naam organisatie | Naam respondent |
|----|-------------------------|------------------------|
| 1. | Transitium | Willem Geerken |
| 2. | Van Ede en Partners | Marc Smeulers |

Bestuursbureaus politieke partijen

| | Naam organisatie | Naam respondent |
|----|-------------------------|--|
| 1. | CDA | Jeroen van der Kolk en Adger van Helden |
| 2. | ChristenUnie | Bernadette van den Berg, secretaris bestuurdersvereniging |
| 3. | D66 | Saskia Boelema |
| 4. | PvdA | Jacqueline Kalk en Martijn Brandenburg |
| 5. | VPPG | Fons Zinken |
| 6. | VVD | Paul Luijten |

BIJLAGE 3

Geraadpleegde bronnen

Verwijzingen naar websites zijn in dit overzicht niet opgenomen. Deze zijn op de relevante plaatsen vermeld in voetnoten.

Adviescommissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur (2004). *Over dienen en verdienen: Advies op hoofdlijnen*. Den Haag.

Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers (2005). *Advies beloningsverhoudingen politieke ambtsdragers*. Den Haag.

Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers (z.j.). *Evaluatie enquête sollicitatieplicht politieke ambtsdragers bij gemeenten*. Den Haag.

Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers (2006). *Advies modernisering en fondsvorming politieke pensioenen*. Den Haag.

Bouwmeester, J., Holzmann, M., Löb, N., Abraham, M. & O. Nauta (2016). *Monitor integriteit en veiligheid openbaar bestuur*. Amsterdam: I&O Research, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Bureau Integriteit Openbare Sector (2012). *Tabellenboek bij Monitor Integriteit Openbaar Bestuur*. Den Haag.

Bureau Integriteit Openbare Sector (2012). *Monitor Integriteit Openbaar Bestuur 2012*. Den Haag.

Donner, J.P.H. & I. W. Opstelten (2010). *Sollicitatieplicht en outplacement voor politieke ambtsdragers*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Gemeente Gouda (2010). *De Goudse Gedragscode integriteit politieke ambtsdragers*: Gouda goudeerlijk. Gouda.

Graat, P. (2015). Commentaar bij artikel 40b Gemeentewet.
In: T. Cammelbeeck & H. Kummeling (eds.), *Tekst & Commentaar Gemeentewet & Provinciewet*. Deventer: Kluwer.

Kas, A. & P. de Koning (2016, 16 februari). Het Binnenhof: een knak in je loopbaan. *NRC Handelsblad*, p.11.

Koning, J. de, P. de Hek, L. Mallee, F. Rosing, M. Groenewoud (2014). *Uitkomsten en ervaringen experimenten netto-effectiviteit re-integratie*. SEOR/Regioplan, Ministerie van SZW, Den Haag

Kok, L. e.a. (2006). *Kosten en baten van reïntegratie*. SEO i.o.v. Boaborea/Stichting Instituut Gak, Amsterdam.

Leeuwendaal (z.j.). *Bestuurders in beweging*. Den Haag.

Meyden, F. van der (2016). *Evaluatie van de sollicitatieplicht van politieke ambtsdragers. Scriptie master Bestuurskunde Avondprogramma*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Loyalis Maatwerkadministraties (2012). *Jaarrapportage LMA/APG t.b.v. Appa wachtgelden en Appa pensioenen*. Den Haag.

Loyalis Maatwerkadministraties (2013). *Jaarrapportage LMA/APG t.b.v. Appa jaaruitkeringen en Appa pensioenen*. Den Haag.

Loyalis Maatwerkadministraties (2014). *Jaarrapportage LMA/APG t.b.v. Appa uitkeringen en Appa pensioenen*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014). *De staat van het bestuur 2014*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014, 19 december). *Circulaire over samenloop vergoedingen raadsleden met een uitkering*. Den Haag:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2015, 19 november). *Circulaire over Wet verkorting duur voortgezette uitkering Appa*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2016, 1 februari). *Circulaire over Verrekenen neveninkomsten politieke ambtsdragers 2015 en 2016*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2016, 18 februari). *Circulaire over huisvestingsvoorzieningen burgemeesters en wethouders*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2016). *De Staat van het Bestuur 2016*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2016). *Sollicitatieplicht en outplacement voor politieke ambtsdragers*. Brochure, Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (z.j.). *Wat betekent 'Dijkstal' voor ú? Een overzicht van de veranderingen in de rechtspositie van politieke ambtsdragers van provincies, gemeenten en waterschappen*. Den Haag.

Rein, E. van, E. Verwiél, M. van Zoggel (2017). *Het college klust bij. Onderzoek nevenfuncties burgemeesters en wethouders*. De Groene Amsterdammer, jrg 141, nr.7, 16 februari 2017, pp.16-19.

Slooijer, H., I. van Straaten & A. van den Heuvel (2014). *Een ondergewaardeerd, maar mooi ambt: Belevingsonderzoek onder leden van de Provinciale Staten*. Den Haag: BMC, in opdracht van Interprovinciaal Overleg.

Transitium Groep (2014). *Evaluatie uitvoering Appa 2013*. Hoevelaken.

Transitium Groep (2014). *Feedback Monitor Resultaten maart - december 2014*. Hoevelaken.

Transitium Groep (2015). *Feedback Monitor Resultaten januari - maart 2015*. Hoevelaken.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen & ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). *Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen. Met modelgedragscode (2^e gewijzigde druk)*. Den Haag.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg & Unie van Waterschappen (2015, 9 maart). *Brief aan leden VNG over model gedragscode*. Den Haag.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen & ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2016). *Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen. Met modelgedragscode (3^e gewijzigde druk)*. Den Haag.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen & ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2015). *Modelgedragscode Integriteit (dagelijkse) bestuurders in gemeenten, provincies en waterschappen*. Den Haag.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen & ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2015). *Modelgedragscode Integriteit volksvertegenwoordigers in gemeenten, provincies en waterschappen*. Den Haag.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen, Wethoudersvereniging & Nederlands Genootschap van Burgemeesters (2015, 22 januari). *Wetsvoorstel 34112 betreft Wet verkorting duur voortgezette uitkering Appa*. Den Haag.

Vries, M. de & F. Reitsma (2016). *Kansrijk uit de WW: Welke sectoren bieden kansen voor werklozen in de WW?* Amsterdam: UWV.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2014). *Signalement wachtgeldregeling*. Den Haag.

WWPlus (meerdere jaren). Jaarrapportages NIPA. Zwolle.

Wijnen, P. van & M. Hulsen (2015). *Het aanzien van het politieke ambt: Een belevingsonderzoek onder decentrale volksvertegenwoordigers (deel 1)*. Den Haag: Overheid in Nederland, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Wijnen, P. van & M. Hulsen (2015). *Het aanzien van het politieke ambt. Weergave van tabellen, vragenlijst, steekproef en gespreksverslagen (deel 2)*. Den Haag: Overheid in Nederland, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

En verder de volgende Kamerstukken:

Kamerstukken II 2003-2004, 28 479, nr. 7.

Kamerstukken II 2005-2006, 28 479, nr. 24 (herdruk).

Kamerstukken II 2005-2006, 30 425, nr. 3.

Kamerstukken II 2005-2006, 30 425, nr. 4.

Kamerstukken II 2008-2009, 30 424, nr. 17.

Kamerstukken II 2011-2012, 28 479, nr. 57.

Kamerstukken II 2012-2013, 28 479, nr. 65.

Kamerstukken II 2013-2014, 28 479, nr. 70

Kamerstukken II 2014-2015, 28 479, nr. 73.

Kamerstukken II 2015-2016, 28 479, nr. 75.

Kamerstukken II Aangangsel Handelingen, 2015-2016, 3083

Aanvullende informatie-uitvraag uitvoerders en re-integratie-bedrijven

Vooraf

Om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van de sollicitatieplicht en re-integratiebegeleiding is meer informatie nodig dan via een enquête onder voormalig ambtsdragers kan worden uitgevraagd.

Belangrijke redenen hiervoor zijn:

- Het uitvragen van datums waarop gebeurtenissen hebben plaatsgevonden in enquêtes is lastig. Respondenten zijn in het algemeen onvoldoende in staat/bereid om datums exact op te geven.
- Overgangsrechten maken het moeilijk om op basis van een vragenlijst te achterhalen wat de rechten en plichten van de voormalig ambtsdrager zijn.
- Voor het bepalen van de effectiviteit is ook vergelijkbare informatie nodig over de situatie voor het invoeren van bijvoorbeeld de sollicitatieplicht, verkorte uitkeringsduur et cetera.

Teneinde in deze informatiebehoefte te voorzien, hebben wij gesprekken gevoerd met twee uitvoerders (APG en Raet) en twee re-integratiebedrijven (Transitium Groep en Van Ede & Partners). Allengs werd duidelijk dat het niet mogelijk was om alle benodigde informatie van hen te verkrijgen. Dit heeft er vooral mee te maken dat hun systemen niet met dit doel zijn ingericht. Voor de uitvoerders is er uiteindelijk voor gekozen om via een beperkte gegevensuitvraag een indicatie te krijgen van de effectiviteit van de sollicitatieplicht door gegevens over de uitkeringsduur te vergelijken tussen voormalig ambtsdragers met sollicitatieplicht en voormalig ambtsdragers uitgestroomd zonder sollicitatieplicht. Voor zowel wethouders als leden van de Tweede Kamer kan dit onderscheid op basis van de datum van instroom in de uitkering worden bepaald, namelijk:

- de instroom van wethouders per 27 februari 2010 allemaal zonder sollicitatieplicht en de instroom van wethouders per 2014 allemaal met sollicitatieplicht;
- de instroom van TK-leden per 14 maart 2010 allemaal zonder sollicitatieplicht en de instroom van TK-leden per 2014 allemaal met sollicitatieplicht,

De re-integratiebureaus kunnen alleen gegevens aanleveren over klanten die bij hen een re-integratietraject hebben gevolgd en geven dus geen inzicht in de situatie van voor en zonder re-integratiebegeleiding. Dit laatste is nodig om de netto-effectiviteit van re-integratietrajecten vast te stellen. Aan de re-integratiebureaus is gevraagd om informatie aan te leveren over het bereikte

resultaat (soort baan), de snelheid waarmee dit resultaat bereikt is en achtergrondgegevens van de respondent. Hieronder wordt per partij aangegeven welke informatie is verkregen.

Verkregen informatie

APG

APG heeft voor instroomjaar 2010 tot en met 2016 per voormalig ambtsdrager per maand inzicht gegeven in de hoogte van de uitkering en de eventuele reden voor mutaties hierin. In totaal betreft het 580 voormalig ambtsdragers. Op deze manier kan worden vastgesteld welk deel van de voormalig ambtsdragers een nieuwe betaalde functie vindt en of dit leidt tot voortijdige beëindiging van de uitkeringsrechten.

Van Ede & Partners

Van Ede & Partners heeft informatie aangeleverd uit de dossiers van 145 voormalig ambtsdragers die bij hen een begeleidingstraject hebben gevolgd/nog volgen. Naast informatie over de snelheid waarmee voormalig ambtsdragers weer inkomen genereren, bieden deze gegevens inzicht in de sector waarin de nieuwe baan is gevonden en de sector waarin men werkzaam was voordat de ambtsperiode begon.

Transitium

Transitium heeft op basis van de bij hen bekende gegevens op basis van een steekproef van 230 dossiers een inschatting gemaakt van de besparing op de loonkosten voor gemeenten (zie verder paragraaf 8.7.1). Zij hebben hiervoor als datum voor het vinden van een nieuwe functie het moment genomen waarop de voormalig ambtsdrager door zijn nieuwe functie geen re-integratieverplichtingen meer heeft. Voormalig ambtsdragers die door de hoogte van hun inkomsten nog steeds re-integratieverplichtingen hebben, zijn niet meegenomen, omdat deze gegevens uit de dossiers van Raet moeten komen en het doorlichten van deze dossiers te veel tijd in beslag zou nemen. Hun inschatting is dat het hierbij gaat om ruim 150 dossiers die daaraan voldoen. Voor de besparing op de uitkeringslasten is in het eerste jaar van de Appa uitgegaan van 80 procent van de wedde en vanaf jaar 2 van 70 procent van de wedde. Het bespaarde bruto wachtgeld is vermenigvuldigd met een factor 1.4 om tot de feitelijke loonsom te komen waarin alle kosten voor de gemeente voor verloning door uitvoerder zijn opgenomen, zoals afdracht pensioenpremie, werkgeversverzekeringen, arbeidsongeschiktheidsverplichting et cetera. De kosten voor het re-integratietraject zijn niet verdisconteerd; deze bedragen gemiddeld per traject circa €14.000,-.

Raet was niet in staat om binnen de gevraagde termijn de benodigde gegevens op te leveren. Hierdoor kon de effectiviteit van de sollicitatieplicht voor wethouders niet worden bepaald. In overleg met het ministerie is vervolgens besloten de effectiviteitsbepaling niet te baseren op één deelpopulatie.

BIJLAGE 5
Factoren die bijdragen aan het vinden van een nieuwe betaalde functie
Huidige ambtsdragers (n=610)
In hoeverre dragen de volgende zaken er in uw ogen toe bij dat – in het geval uw huidige functie beëindigd zou zijn – u (een) nieuw betaalde functie(s) kan krijgen?

| | Een zeer negatieve bijdrage | Een negatieve bijdrage | Geen bijdrage | Een positieve bijdrage | Een zeer positieve bijdrage | Niet van toepassing | Vraag niet ingevuld |
|--|-----------------------------|------------------------|---------------|------------------------|-----------------------------|---------------------|---------------------|
| De plicht om te solliciteren | 3% | 7% | 48% | 32% | 3% | 4% | 2% |
| Mijn inspanningen om een baan te vinden | 0% | 0% | 4% | 36% | 56% | 3% | 2% |
| De re-integratievoor-zieningen | 1% | 1% | 22% | 60% | 9% | 4% | 3% |
| Terugkeerafspraken met mijn voormalige werkgever | 1% | 1% | 23% | 11% | 15% | 46% | 3% |
| Mijn politiek netwerk | 1% | 3% | 41% | 42% | 7% | 5% | 2% |
| Mijn bestuurlijk netwerk | 0% | 1% | 22% | 59% | 12% | 3% | 2% |
| Mijn opleidings-niveau | 1% | 2% | 15% | 56% | 23% | 2% | 1% |
| Mijn werkervaring als ambtsdrager | 1% | 13% | 25% | 47% | 8% | 2% | 2% |
| Mijn werkervaring voor mijn politieke loopbaan | 1% | 4% | 20% | 48% | 22% | 3% | 2% |
| Mijn kennis op specifieke onderwerpen | 0% | 1% | 16% | 58% | 20% | 3% | 2% |
| Mijn politiek-bestuurlijke sensitiviteit | 0% | 2% | 22% | 54% | 17% | 2% | 2% |
| Mijn vaardigheid me snel in te werken in complexe dossiers | 0% | 1% | 14% | 53% | 28% | 2% | 2% |
| Mijn behaalde resultaten /prestaties als bestuurder | 0% | 2% | 35% | 45% | 13% | 2% | 2% |
| Mijn ervaringen uit neven-functies | 0% | 2% | 31% | 46% | 10% | 9% | 2% |
| Het beeld van ambts-dragers bij het publiek en media | 17% | 48% | 23% | 6% | 1% | 2% | 3% |

Voormalig ambtsdragers met één of meer nieuwe betaalde functies (n=224)
In hoeverre hebben de volgende zaken er in uw ogen toe bijgedragen dat u (een) nieuwe betaalde functie(s) kon krijgen?

| | Een zeer negatieve bijdrage | Een negatieve bijdrage | Geen bijdrage | Een positieve bijdrage | Een zeer positieve bijdrage | Vraag niet beantwoord |
|--|------------------------------------|-------------------------------|----------------------|-------------------------------|------------------------------------|------------------------------|
| De plicht om te solliciteren | 4% | 3% | 73% | 13% | 1% | 5% |
| Mijn inspanningen om een baan te vinden | 0% | 0% | 14% | 45% | 37% | 4% |
| De re-integratievoorzieningen | 2% | 2% | 58% | 29% | 2% | 7% |
| Terugkeerafspraken met mijn voormalige werkgever | 5% | 1% | 69% | 8% | 11% | 5% |
| Mijn politiek netwerk | 1% | 4% | 49% | 30% | 9% | 6% |
| Mijn bestuurlijk netwerk | 0% | 2% | 32% | 44% | 17% | 5% |
| Mijn opleidingsniveau | 0% | 1% | 22% | 52% | 19% | 5% |
| Mijn werkervaring als ambtsdrager | 4% | 10% | 23% | 48% | 12% | 4% |
| Mijn werkervaring voor mijn politieke loopbaan | 0% | 1% | 25% | 45% | 22% | 6% |
| Mijn kennis op specifieke onderwerpen | 0% | 0% | 16% | 51% | 26% | 6% |
| Mijn politiek-bestuurlijke sensitiviteit | 0% | 0% | 21% | 55% | 19% | 4% |
| Mijn vaardigheid me snel in te werken in complexe dossiers | 0% | 0% | 22% | 54% | 17% | 6% |
| Mijn behaalde resultaten /prestaties als bestuurder | 0% | 3% | 41% | 40% | 11% | 5% |
| Mijn ervaringen uit nevenfuncties | 0% | 2% | 38% | 46% | 7% | 7% |
| Het beeld van ambtsdragers bij het publiek en de media | 15% | 29% | 42% | 7% | 0% | 6% |

Voormalig ambtsdragers met (nog) geen nieuwe betaalde functie (n=153)
In hoeverre dragen de volgende zaken er in uw ogen toe bij dat u (een) nieuwe betaalde functie kan krijgen?

| | Een zeer negatieve bijdrage | Een negatieve bijdrage | Geen bijdrage | Een positieve bijdrage | Een zeer positieve bijdrage | Niet van toepassing | Vraag niet beantwoord |
|--|------------------------------------|-------------------------------|----------------------|-------------------------------|------------------------------------|----------------------------|------------------------------|
| De plicht om te solliciteren | 5% | 6% | 33% | 35% | 5% | 16% | 1% |
| Mijn inspanningen om een baan te vinden | 1% | 0% | 8% | 40% | 35% | 16% | 1% |
| De re-integratievoor- zeningen | 1% | 1% | 29% | 46% | 4% | 19% | 1% |
| Terugkeerafspraken met mijn voormalige werkgever | 1% | 2% | 18% | 9% | 9% | 59% | 2% |
| Mijn politiek netwerk | 1% | 12% | 31% | 36% | 5% | 14% | 1% |
| Mijn bestuurlijk netwerk | 0% | 5% | 35% | 38% | 7% | 14% | 1% |
| Mijn opleidings- niveau | 1% | 4% | 20% | 47% | 14% | 12% | 2% |
| Mijn werkervaring als ambtsdrager | 5% | 25% | 18% | 33% | 5% | 12% | 2% |
| Mijn werkervaring voor mijn politieke loopbaan | 1% | 7% | 25% | 41% | 14% | 12% | 1% |
| Mijn kennis op specifieke onderwerpen | 0% | 3% | 22% | 46% | 15% | 12% | 1% |
| Mijn politiek-bestuurlijke sensitiviteit | 1% | 5% | 29% | 43% | 8% | 12% | 1% |
| Mijn vaardigheid me snel in te werken in complexe dossiers | 0% | 2% | 17% | 52% | 16% | 12% | 1% |
| Mijn behaalde resultaten /prestaties als bestuurder | 1% | 6% | 37% | 33% | 9% | 12% | 2% |
| Mijn ervaringen uit neven- functies | 0% | 3% | 25% | 41% | 8% | 20% | 3% |
| Het beeld van ambts- dragers bij het publiek en media | 20% | 39% | 25% | 2% | 1% | 12% | 2% |



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

RegioPlan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl