Raad voor het openbaar bestuur

Signalement

Wachtgeldregeling

september 2014

Profiel

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) is een adviesraad van de regering en het parlement. De Rob is ingesteld bij Wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad 1996, nr. 623).

Taak

De wettelijke taak van de Raad is de regering en het parlement gevraagd en ongevraagd adviseren over de inrichting en het functioneren van de overheid. Daarbij geeft de Raad in het bijzonder aandacht aan de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat.

Samenstelling

Tien onafhankelijke deskundigen op het terrein van het openbaar bestuur, politiek en wetenschap vormen samen de Raad voor het openbaar bestuur. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kunnen afhankelijk van het onderwerp tijdelijke leden de Raad versterken. De leden van de Raad worden bij Koninklijk Besluit benoemd.

Werkwijze

De Raad kan zowel gevraagd als ongevraagd advies uitbrengen. Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de Staten-Generaal afkomstig zijn. Bij het voorbereiden van zijn adviezen betrekt de Raad vaak mensen en organisaties die veel met het openbaar bestuur te maken hebben of die over relevante inhoudelijke expertise beschikken. Ook via andere activiteiten (publicaties, onderzoek, bijeenkomsten) levert de Raad een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat. De komende jaren stelt de Raad het begrip 'vertrouwen' centraal. Het gaat daarbij om het vertrouwen tussen burgers en bestuur, maar ook om het vertrouwen van de verschillende overheden in elkaar.

Secretariaat

Een secretariaat ondersteunt de Raad voor het openbaar bestuur (en de Raad voor de financiële verhoudingen). De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad. Het jaarlijkse Werkprogramma geeft sturing aan de werkzaamheden.

Adresgegevens

Bezoekadres: Korte Voorhout 7, Den Haag
Postadres: Postbus 20011, 2500 EA Den Haag
T 070 426 7540
E rob-rfv@rob-rfv.nl
www.rob-rfv.nl

Alle adviezen en andere publicaties zijn te vinden op
www.rob-rfv.nl

ISBN 978-90-5991-085-0
NUR 823

9 789059 910850

Signalement

Wachtgeldregeling

September 2014

Rob

Ten Geleide

Als strategisch adviesorgaan beschikt de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) over een aantal uitingsvormen. Allereerst is daar onze kernactiviteit: het gevraagd of ongevraagd uitbrengen van **advies** aan de regering en de Staten-Generaal. In de loop van de jaren wordt daarin wel gedifferentieerd. Gaat het om een onderwerp dat compact kan worden geanalyseerd en kwiek in een advies kan worden omgezet wordt vaak de vorm van een **briefadvies** gekozen; onze opdrachtgevers beschikken dan over een officieel Rob-advies zonder dat het lezen ervan heel veel tijd vergt. Het biedt de Raad ook de mogelijkheid snel tot productie te komen en zo zorg te dragen voor een zekere aansluiting op de actualiteit.

Verder organiseert de Raad **congressen**, waarvan de verslagen worden gepubliceerd. We brengen **bundels** uit, waarin deskundigen hun visie kunnen geven. Meestal neemt de Raad dan wel de verantwoordelijkheid voor de uitgave als zodanig en wordt bijgedragen door leden van de Raad en de staf aan de redactie van dergelijke publicaties. Jaarlijks organiseert de Raad een **lezing**, meestal met een co-referaat en een discussie, waarover na verloop van tijd een publicatie wordt uitgebracht. Leden van de Raad en van de staf verzorgen **inleidingen in het land**, die wanneer zij in uitgeschreven vorm beschikbaar zijn op de site van de Raad worden gepubliceerd.

Dat aan al deze uitingsvormen nu een nieuwe wordt toegevoegd, het **signalement,** komt voort uit de behoefte van de Raad van tijd tot tijd een onderwerp te belichten vanuit de specifieke betrokkenheid bij de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het openbaar bestuur, zonder dat er een noodzaak is er een advies over uit te brengen.

Dit eerste signalement over de betekenis van de wachtgeldregeling voor politieke ambtsdragers en volksvertegenwoordigers komt voort uit de zorg, die in een aantal vergaderingen van de Raad aan de orde is geweest. In de publieke ruimte wordt steeds met een zeer kritische ondertoon over 'wachtgeld' gesproken. In essentie beoogt een wachtgeldregeling echter een garantie af te geven, die voor de parlementaire democratie en daarmee voor het openbaar bestuur voor groot belang is. Iedereen moet in beginsel volksvertegenwoordiger kunnen worden en er ook weer op een passend moment mee op kunnen houden. En de volksvertegenwoordiging moet vertrouwen hebben in de bestuurders, zo niet dan dient afscheid te worden genomen. Financiële redenen mogen om er aan te beginnen geen belemmering vormen, tegen de specifieke risico's van het vak hoort de wachtgeldregeling bescherming te bieden. En de vraag 'behoor ik als politieke ambtsdrager of volksvertegenwoordiger mijn ambt neer te leggen' moet op politieke, inhoudelijke en staatsrechtelijke argumenten worden beantwoord, daar hoort de financiële vraag 'ben ik dan brodeloos?' niet door heen te spelen. Datzelfde geldt vanuit de volksvertegenwoordiging bezien voor het gedwongen afscheid, om welke reden dan ook.

En tegelijkertijd, zeker in tijden waarin veel mensen het moeilijk hebben, moeten regelingen sober en verdedigbaar zijn.

Tegen deze complexe achtergrond vond de Raad het zinvol eens uit te zoeken hoe het nu feitelijk met de wachtgeldregeling(en) staat en of de verhouding tussen het doel van de regeling en de aangewende middelen passend kan worden geacht. Hoewel hier en daar wel enkele conclusies worden getrokken en suggesties worden gedaan, beoogt de Raad met het uitbrengen van dit signalement dus niet een advies af te geven. De Raad hoopt natuurlijk wel dat de verantwoordelijke instanties er hun voordeel mee kunnen doen.

Ik ben het lid van de Raad prof. Marcel Boogers en ons staflid dr. Marjolijn Blom erkentelijk voor het werk dat zij aan deze publicatie hebben verricht.

Prof. drs. Jacques Wallage, voorzitter
Raad voor het openbaar bestuur

Dr. Kees Breed, secretaris
Raad voor het openbaar bestuur en
Raad voor de financiële verhoudingen

Signalement Wachtgeldregeling

1. Inleiding

Een van de kernwaarden van democratie is dat het dragen van politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheid op lokaal, provinciaal en landelijk niveau in beginsel voor een ieder open staat. Dat iedereen toegang moet hebben tot politieke functies, moet niet afhankelijk zijn van de mate waarin men zelf in staat is om het afbreukrisico op te vangen. Daarom is een goed vangnet bij aftreden voor politieke ambtsdragers van belang.

Een andere kernwaarde is dat bestuurlijke verantwoordelijkheid dient te rusten op het vertrouwen van de betreffende volksvertegenwoordiging (gemeenteraad, provinciale staten, algemeen bestuur waterschap, Eerste en Tweede Kamer); als dat politieke vertrouwen niet langer bestaat dienen bestuurlijke verantwoordelijkheden te worden neergelegd. Soms gebeurt dat in meer of minder goed overleg, soms met het formeel opzeggen van het vertrouwen. Maar hoe dan ook: een goede wisselwerking tussen bestuurlijke verantwoordelijkheid en politiek vertrouwen vraagt om een bescherming tegen de financiële gevolgen van de politieke risico's die ambtsdragers lopen. Anders bestaat het gevaar dat burgers vanwege de financiële gevolgen het risico het niet aandurven om een bestuurlijke verantwoordelijkheid te aanvaarden of dat ambtsdragers om financiële redenen nodeloos lang in functie blijven (en signalen negeren die wijzen op een gebrekkig politiek vertrouwen).

De wachtgeldregeling voorziet in deze behoefte aan bescherming tegen de risico's van het vak. In dit signalement bespreekt de Raad voor het openbaar bestuur de maatschappelijke kritiek, waarbij we deze kritiek plaatsen tegen de achtergrond van de doelstellingen van de regeling(en). Hoe werkt de regeling feitelijk en wegen de kritiekpunten op tegen de doelstellingen die ermee worden beoogd?

2. Wachtgeld ter discussie

Zeer regelmatig zijn wachtgeld-aanspraken van ambtsdragers (bestuurders en politici op gemeentelijk, provinciaal en landelijk niveau) onderwerp van discussie in regionale en nationale media.[1] Een aantal zaken valt daarbij op:

1. In maatschappelijke debatten wordt de wachtgeldregeling vaak vergeleken met een werkloosheidsuitkering voor werknemers met een arbeidsrechtelijk contract. De impliciete norm die hieraan ten grondslag ligt is dat een aparte regeling voor vertrekkende ambtsdragers niet rechtvaardig zou zijn.
2. Daarnaast bestaat er veel onbegrip over het uitoefenen van wachtgeld-rechten als ambtsdragers uit eigen beweging opstappen. Werknemers met een arbeidsrechtelijk contract ontvangen als ze zelf ontslag nemen immers geen WW-uitkering. Waarom zouden ambtsdragers in hetzelfde geval dan wel recht op een uitkering hebben?
3. Door de toegenomen discussie over de wachtgeldregeling doen bestuurders bij hun vertrek uit zichzelf of onder druk steeds vaker afstand van dit recht. Gewild of ongewild houden zij daarmee anderen een impliciete norm voor: van wachtgeld hoor je eigenlijk geen gebruik te maken.

---

1 Bijvoorbeeld Noordhollands Dagblad (23 april 2014); Volkskrant (31 maart 2014); Telegraaf (31 maart 2014); NRC (15 maart 2014); Derksen in: Trouw (2 juni 2013); Alblasserdamsnieuws.nl (14 januari 2014).

Uitkeringen zoals wachtgeld worden betaald uit publieke middelen. De uitkering moet niet alleen toereikend zijn, maar ook maatschappelijk passend. Op basis van een voortdurend ijken aan wat maatschappelijk gezien passend is, heeft de wetgever de afgelopen jaren al meerdere versoberingen doorgevoerd. Voor het kabinet is de grens van de versobering inmiddels wel bereikt.[2]

Desondanks is de wachtgeldregeling in het publieke debat nog steeds min of meer omstreden. Een belangrijke verklaring voor het controversiële karakter van de wachtgeldregeling voor politieke ambtsdragers lijkt gelegen in het verminderd draagvlak en erkenning van dit bijzondere risico. Immers, door de economische crisis en de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt (internationalisering van de economie, maar ook het toenemend aantal ZZP-ers) ervaart men in het algemeen een veel grotere inkomensonzekerheid. Werknemers met een arbeidscontract of opdrachtnemers met opdrachtovereenkomst voelen de risico's van ontslag of van het uitblijven van opdrachten.

Het omstreden karakter en de reacties die dat oproept bij (vertrekkende) ambtsdragers vraagt telkens opnieuw om een doordenking van de doelstellingen van de wachtgeldregeling. Staan dan de verschillen in onzekerheid en risico's anno 2014 nog wel in verhouding tot de verschillen tussen de regelingen voor politieke ambtsdragers en de regelingen voor andere werknemers?

3. Wachtgeld: hoe het geregeld is

Net zoals veel andere wetten en regels biedt de wachtgeldregeling bescherming tegen bepaalde risico's. Hieronder wordt ingegaan op de bijzondere regeling voor politieke ambtsdragers en op de verschillen tussen de wachtgeldregeling van de Algemene Pensioenwet Politieke

2 Zie ook Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 946, nr. 3, p. 3.

Ambtsdragers (Appa)[3] en bepalingen van de Werkloosheidswet (WW) voor werknemers met een arbeidscontract.

De cijfers

De Tweede Kamer heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gevraagd[4] om het aantal voormalig politiek ambtsdragers dat een uitkering ontvangt in het kader van de Appa, uitgesplitst naar voormalig wethouders, burgemeesters, gedeputeerden, commissarissen van de Koning, ministers, staatssecretarissen, Tweede Kamerleden, bestuurders van een waterschap en voorzitters van een waterschap. De minister van BZK antwoordde dat zijn ministerie niet bijhoudt hoeveel Appa-uitkeringen er zijn bij provincies, gemeenten en/of waterschappen. De minister kan niet voor wethouders, burgemeesters, gedeputeerden en commissarissen van de Koning (cdK) per provincie aangeven hoeveel voormalig politieke ambtsdragers een uitkering ontvangen in het kader van de Appa.

De tabel[5] op pagina 8 geeft het aantal politieke ambtsdragers weer dat in december 2013

3 De uitkeringsregeling voor raads- en statenleden was een lokale aangelegenheid. Niet elke provincie en gemeenten had bij verordening een dergelijke uitkeringsregeling vastgesteld. In de aanloop naar de afschaffing zijn veel bestaande regelingen al versoberd.

4 Vragen van de leden Ulenbelt en Van Raak (beiden SP) aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de uitkering voor voormalig politici (ingezonden 11 juni 2014). Antwoord van Minister Plasterk (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) (ontvangen 30 juni 2014). Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, Aanhangsel, 2373.

5 Antwoord van Minister Plasterk (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) (ontvangen 30 juni 2014). Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, Aanhangsel, 2373.

aanspraak kon maken op een Appa-uitkering en hoeveel er daadwerkelijk een uitkering ontvingen (de aantallen fluctueren over het jaar gezien). Dat onderscheid tussen aanspraak en uitkering is van belang omdat een aanspraak niet altijd tot uitkering komt. In het jaar 2013 is ongeveer 40 procent van de Appa uitkeringsrechten op nihil gesteld in verband met neveninkomsten.

	Aanspraak	Uitkering
Ministers/ staatssecretarissen	33	19
Tweede Kamerleden	123	67
Wnd cdK/ wnd burgemeester/ herindelingsburgemeesters	33	21

De term 'neveninkomsten' is formeel juist, het gaat immers om inkomens die naast een uitkering worden verworven. Maar de klankkleur doet onvoldoende recht aan wat hier feitelijk aan de hand is. In plaats van hun maximum aan wachtgeldaanspraken tot gelding te brengen, spannen de meeste wachtgeld-uitkeringsgerechtigden zich ervoor in zelf inkomsten te verwerven, waarvan zij weten dat deze zullen worden ingehouden op hun wachtgeld. Zij voorzien, ondanks hun rechtmatige aanspraken, het liefst zoveel mogelijk zelf in hun inkomen.

Landelijke cijfers van lokale aanspraken en uitkeringen zijn niet gevonden. Wel blijkt uit berichtgeving van Binnenlands Bestuur[6] dat in de collegeperiode 2010-2014 in totaal 627 (41,6%) van de 1506 wethouders hun ambtsperiode niet afmaakten. Van die 627 wethouders struikelde ruim de helft (317) over een politieke vertrouwensbreuk. De belangrijkste reden voor politieke vertrouwensbreuk zijn politieke conflicten met een andere wethouder of in de coalitie over budgetten of verschil van inzicht over beleid. Andere redenen voor een politieke vertrouwensbreuk in deze collegeperiode zijn stijl en wijze van optreden en communiceren. Integriteit of vermeende belangenverstrengeling is slechts in een zeer beperkt aantal gemeenten een reden voor een politieke vertrouwensbreuk.

Gemeentelijke herindelingen vormen met 19,1% de volgende belangrijke reden voor het beëindigen van de ambtsperiode en mogelijke aanspraken. Van de 120 betrokken wethouders verloren er 80 definitief hun plek in het college. Andere redenen voor beëindiging zijn andere werkkring (9,6%), gezondheid (5,1%) en persoonlijk (7,3%). Tot hoeveel uitkeringsrechten dit heeft geleid en in hoeveel gevallen de uitkeringsrechten in verband met neveninkomsten op nihil is gesteld is onbekend. Aan de transparantie van de informatie over wachtgelden valt dus nog wel wat te verbeteren.

Bescherming tegen risico's

In een gewone arbeidsrechtelijke relatie beschermt de WW voor een deel in het financiële risico van werkloosheid. Bovendien is bij grootschalig ontslag vaak geregeld dat de werknemers van werk-naar-werk worden begeleid. Faillissementen en bedrijfsherstructureringen komen meestal niet uit de lucht vallen, sociale plannen en herplaatsingstrajecten zijn bedoeld om de nadelen van ontslag voor werknemers dragelijker te maken.

Politieke functies zijn tijdelijk en kennen aan de functie verbonden bijzondere onzekerheden. Bij politieke ambtsdragers is geen sprake van een gewone arbeidsrechtelijke overeenkomst. Zij krijgen wel een salaris maar zijn niet 'in dienst' bij een overheidsorganisatie. In tegenstelling tot werknemers in een arbeidsrechtelijke relatie missen ambtsdragers een ontslagbescherming:

6 Binnenlands Bestuur (2014). *Krap helft colleges maakt periode zonder kleerscheuren af.*

een herbenoeming in een politiek ambt is geen vanzelfsprekendheid en aan een politieke functie kan om politieke redenen abrupt en ongewild een eind komen. Er is in dat geval geen opzegtermijn, ontslagbescherming of de mogelijkheid van een ontslagvergoeding. Omdat zij door hun functie in de publieke aandacht staan, kan het ontslag van ambtsdragers reputatieschade opleveren, waardoor het voor hen lastig kan zijn een nieuwe baan te vinden. De Appa voorziet in een regeling voor politieke ambtsdragers die hiermee te maken krijgen.

De Appa kent aparte regelingen voor ministers en staatssecretarissen, voor leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal en voor bestuurders van decentrale overheden: Commissarissen van de Koning, gedeputeerden, burgemeesters, wethouders en bestuurders van waterschappen. De regeling voor gemeenteraadsleden is met ingang van de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 komen te vervallen; datzelfde gaat na de provinciale statenverkiezingen van 2015 ook gebeuren met de regeling voor de leden van provinciale staten.

Uitkering[7]

Sinds 18 september 2012 is de maximumduur van het recht op de wachtgeldregeling voor politici gelijk gesteld aan de maximum duur van de uitkering op grond van de WW. Op grond van de WW kan iemand maximaal drie jaar en twee maanden een uitkering krijgen. Wel is er verschil in de hoogte van de uitkering. Op grond van de WW is dat de eerste twee maanden 75% en daarna 70% van het dagloon. Op grond van de Appa is dat 80% van het salaris[8] in het eerste jaar en vanaf het tweede jaar 70%. Voor ambtsdragers die ouder zijn dan 55 jaar op het moment van ontslag of uitdiensttreding is er ook een verschil. 55-plussers komen in aanmerking voor een zogeheten 'voortgezette uitkering' wanneer zij er een ambtstermijn van minimaal tien jaar op hebben zitten en bij aftreden de zogenoemde 'entreeleeftijd' hebben bereikt. Die entreeleeftijd is sinds juli 2013 gesteld op 10 jaar voorafgaand aan de pensioengerechtigde leeftijd. In 2014 is de entreeleeftijd daardoor 56 jaar en vier maanden. In een nieuw wetsvoorstel dat voor behandeling naar de Tweede Kamer is gestuurd wordt de entreeleeftijd verder beperkt tot vijf jaar voor de pensioengerechtigde leeftijd.[9] Kortom, de wachtgeldregeling op basis van de Appa is grotendeels gelijkgesteld aan de WW, maar er blijven historisch gegroeide kleine verschillen op basis van de hoogte in het eerste jaar (80% versus 75%)[10] en op basis van leeftijd.

Sollicitatieplicht en passende arbeid

Een ander punt waarop de wachtgeld- en werkloosheidsregeling met elkaar kunnen worden vergeleken, zijn de plichten die tegenover deze rechten staan. Op grond van de WW hebben werknemers een sollicitatieplicht. In lijn met de WW is in 2010 eveneens een sollicitatieplicht voor politieke ambtsdragers ingevoerd, samen met verplichte begeleiding en ondersteuning voor re-integratie. Omdat voor politieke ambtsdragers geen opzegtermijn geldt, gaat de sollicitatieplicht pas gelden na drie maanden uitkeringsduur.[11]

---

7 Zie ook: http://wetten.overheid.nl/BWBR0002691/geldigheidsdatum_10-07-2014 en http://www.tweedekamer.nl/contact/veel_gestelde_vragen/index.jsp#TitleLink13.

8 De officiële term is schadeloosstelling.

9 Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 946, nr. 1.

10 Van oudsher bedragen de percentages van de Appa-uitkering 80/70%, de wetsgeschiedenis biedt geen uitsluitsel over het verschil met WW (75/70%). De enig denkbare verklaring voor de afwijkende percentages, is dat wordt uitgedrukt dat het hier om specifieke risico's van het vak gaat, waartegen de wetgever in financiële zin bescherming wil bieden.

11 Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 946, nr. 1.

Verder geldt dat de sollicitatieplicht in het kader van de Appa niet zozeer is gericht op de opheffing van de werkloosheid in uren (zoals de WW), maar op het vervullen van een zodanige functie dat betrokkene niet meer hoeft terug te vallen op de toegekende wachtgelduitkering. Er is een beperkt aantal uitzonderingen op de sollicitatieplicht. Betrokkene heeft géén sollicitatieplicht zolang hij of zij ten minste 70% verdient uit hoofde van een nieuw politiek ambt. Evenmin geldt de sollicitatieplicht als de uitkering van betrokkene wordt verminderd tot nihil vanwege inkomsten uit een nieuwe functie of vanwege voldoende inkomsten uit een eigen bedrijf.
Ten slotte geldt er geen sollicitatieplicht bij geheel of gedeeltelijke invaliditeit.

In de WW is de verplichting opgenomen om de werkloosheid zo spoedig mogelijk op te heffen door het aanvaarden van passende arbeid. Na maximaal één jaar WW-uitkeringsduur wordt arbeid op alle niveaus als passend aangemerkt, ongeacht het niveau van de arbeid van waaruit de betrokkene werkloos is geworden. In het wetsvoorstel Wet verkorting duur voortgezette uitkering[12] Appa wordt voorgesteld dat ook het begrip passende arbeid van toepassing wordt op politieke ambtsdragers. Al met al zijn er nagenoeg geen verschillen meer in verplichtingen tussen de Appa en de WW.

Gedwongen ontslag of vrijwillig opstappen
Het belangrijkste onderscheid tussen de wachtgeldregeling en de 'gewone' werkloosheidsuitkering doet zich voor bij ontslag. In een gewone arbeidsrechtelijke verhouding voorziet de WW, eventueel aangevuld met regelingen van de werkgever (bijvoorbeeld extra maandsalarissen of opleidingen) in het risico op *gedwongen* ontslag. De wachtgeldregeling voorziet in het risico van ontslag, *gedwongen of vrijwillig*.

12 Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 946, nr. 1.

Een werknemer die ontslag neemt heeft geen recht op WW, terwijl politieke ambtsdragers die zelf opstappen wel recht hebben wachtgeld. De achterliggende gedachte hiervoor is dat voor politieke ambtsdragers het verschil tussen vrijwillig en gedwongen ontslag in de praktijk minder groot is dan voor werknemers met een arbeidsrechtelijk contract. Aan vrijwillig ontslag kunnen politieke spanningen en conflicten ten grondslag liggen. Om politieke crises te voorkomen houden betrokken bestuurders dan 'de eer aan zichzelf' door ontslag in te dienen. Als het wel tot een vertrouwenscrisis komt, en er bijvoorbeeld een motie van wantrouwen tegen een bestuurder wordt uitgesproken, geldt dit formeel niet als ontslaggrond: het is politiek gebruik dat de bestuurder dan zijn ontslag indient. Strikt genomen neemt de betrokkene de verantwoordelijkheid voor het beëindigen van zijn 'dienstverband', ook al staat hem politiek/staatsrechtelijk geen andere weg open. Feit is dat hij of zij echter niet wordt ontslagen en er zijn ook geen aanvullende regelingen die daar in voorzien.

De risico's die de personen dragen die een rol in onze democratie en het openbaar bestuur vervullen zijn zeker niet minder geworden. Het maatschappelijke klimaat waarin de publieke professional moet functioneren is verhard. Wie vervolgens naar de maatstaven van het publieke debat niet (goed) functioneert, moet met het oog op de democratie de volledige ruimte hebben om op te stappen. De Raad signaleert dat de dynamiek tussen media en politiek ervoor zorgt dat verantwoordelijkheid nemen te snel samen gaat met schuldigen zoeken. Als iemand in die context van verslechterde onderlinge verhoudingen dan vrijwillig opstapt, is het maar de vraag hoe vrijwillig dat is.

Bij ontslag op staande voet, als een werknemer regels en/of afspraken grof heeft geschonden, vervalt het recht op WW. Politieke ambtsdragers kunnen echter als men het vertrouwen in hen is verloren, niet op staande voet worden ontslagen. Ook niet bij het verliezen van vertrouwen in geval van integriteitschending of taakverwaarlozing.

De Appa kent alleen de mogelijkheid om de uitkering stop te zetten of terug te vorderen als er sprake is van onherroepelijke vrijheidsbeneming. Zolang daarvan geen sprake is, bestaat er recht op wachtgeld.

4. Wachtgeld en democratie

De verschillen tussen de wachtgeldregeling en de WW zijn steeds kleiner geworden, zowel voor wat betreft de duur en omvang van de rechten als voor de plichten die er tegenoverstaan. Voor de bijzondere rechten die politieke ambtsdragers op grond van de wachtgeldregeling nog hebben, geldt dat die voor het goed functioneren van het democratische vertrouwensbeginsel te rechtvaardigen zijn. Bij democratie hoort dat mensen uit de samenleving opstaan en voor een bepaalde periode verantwoordelijkheid nemen. Vervolgens moeten zij er elk moment mee kunnen stoppen. Er is een bijzondere regeling voor nodig om hen daartoe in staat te stellen. Deze komt in de plaats van ontslagregelingen en rechtsbescherming die voor andere werknemers gelden. Met andere woorden: de mogelijkheid om een beroep te doen op de wachtgeldregeling bij het verliezen van het vertrouwen in een politieke ambtsdrager draagt bij aan het functioneren van onze democratie.

Goed beschouwd is het zijn van politieke ambtsdrager een soort burgerschapssabbatical waarna de bestuurder weer hoopt terug te keren in een andere functie. Echter, naast het risico op het verliezen van de baan hebben voormalige politiek ambtsdragers ook problemen bij het vinden van nieuwe, betaalde arbeid.[13] Vaak wordt het daarbij voorgesteld dat ex-politici, juist door het netwerk waarin zij verkeerden, wel eenvoudig een nieuwe functie kunnen vinden. Maar het netwerk waarin zij contacten hadden is wel een heel bijzonder netwerk. Dit zogenaamde 'haalnetwerk' bestaat voornamelijk uit belangenbehartigers en lobbyisten. Zodra een politiek ambtsdrager zijn functie verliest zijn deze belangenbehartigers niet meer in de betrokkene, dan ex-politicus, geïnteresseerd. De contactpersoon is dan alweer bezig met de politicus in functie, de opvolger, en een ingang naar eventuele andere werkkringen levert het contact van 'vroeger' meestal niet op. Uitzondering op deze ervaring zijn vooral voormalige bewindslieden, tenminste als zij in functie zichtbaar succesvol zijn geweest. Daarnaast is de garantie voor terugkeer in de oude functie in veel sectoren komen te vervallen, zo wordt in de Tweede Kamer een initiatiefwetsvoorstel voorbereid waarin de terugkeergarantie voor ambtenaren die lid zijn van de Tweede Kamer wordt afgeschaft.[14]
Toch is de mogelijkheid om in de oude functie terug te keren nadat men zijn burgerplicht in de parlementaire democratie heeft vervuld van groot belang. Het onderstreept de betekenis van het verrichten van die burgerplicht voor de samenleving als geheel. Dat geldt voor werknemers in de private sector evenzeer als voor ambtenaren. Overleg tussen werkgevers en werknemers zou hier perspectief kunnen bieden. Het zou niet alleen bevorderen dat meer burgers dienstbaar willen zijn aan het openbaar bestuur, maar het zou zeker ook het gebruik van de wachtgeldregeling verminderen.

Men kan over onderdelen van de wachtgeldregeling verschillend denken. Maar het zou voor het functioneren van het openbaar bestuur in ons land van groot belang zijn als alle betrokkenen de democratische betekenis van 'deelnemen en opstappen zonder ernstige financiële risico's' zouden willen blijven verdedigen.

13 Binnenlands Bestuur, 2014. *Wethouders overschatten eigen marktwaarde bij vertrek.*

14 Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 767, nr. 2.