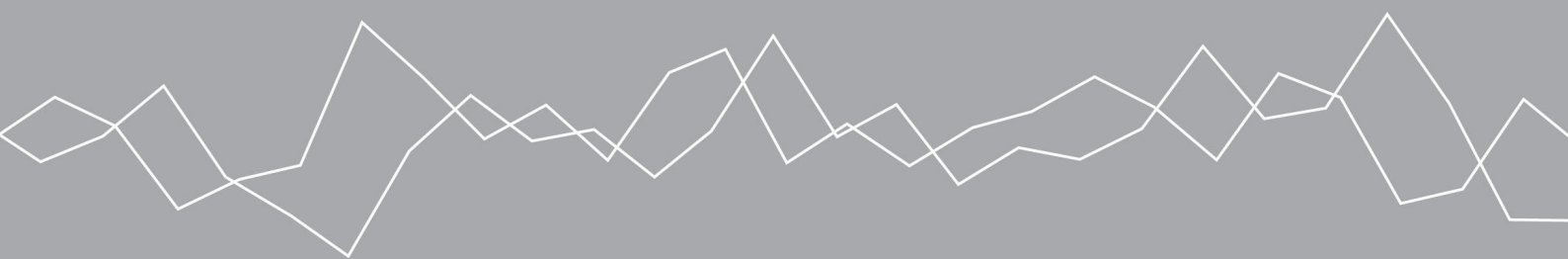


De vergoeding voor leden van de
Provinciale Staten en algemeen
bestuursleden van waterschappen



Amsterdam, februari 2020
In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De vergoeding voor leden van de Provinciale Staten en algemeen bestuursleden van water- schappen

Auteurs

Nard Koeman

Bas ter Weel

Hans Vollaard (Universiteit Utrecht)

Harmen Binnema (Universiteit Utrecht)



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winst-oogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2020-06

ISBN 978-90-5220-042-2

Informatie & Disclaimers

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Copyright © 2020 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

Samenvatting

De ontwikkeling van de vergoedingen voor Statenleden en algemeen bestuursleden van waterschappen loopt vanaf 2000 behoorlijk synchroon met die van andere ambtsdragers. Het niveau van de vergoeding is echter relatief laag en er zijn argumenten, vooral gerelateerd aan de taakzwaarte, om deze vergoeding eenmalig structureel te verhogen en voor Statenleden in lijn te brengen met raadsleden uit middelgrote gemeenten.

Dit onderzoek beantwoordt de vraag in hoeverre de vergoeding voor de werkzaamheden voor het werk van leden van Provinciale Staten en algemeen bestuursleden van waterschappen mensen met uiteenlopende achtergronden in staat stelt voldoende tijd vrij te maken voor het ambt.

Uit het historisch overzicht (hoofdstuk 2) blijkt allereerst dat in het verleden voor Statenleden aanpassingen zijn gedaan door presentiegelden te vervangen door vergoedingen en secundaire voorwaarden (zoals scholing en tegemoetkoming in kosten) te verbeteren. Het niveau van de algemene vergoeding voor Statenleden is sinds 1975 echter nooit structureel aangepast. In 2005 was het advies van de Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers (de Commissie-Dijkstal) om de vergoeding voor Statenleden te verhogen en te bepalen op 10 procent van een ministers-salaris (dat op zijn beurt ook verhoogd zou worden). Daar is het niet van gekomen. Feitelijk behelst de vergoeding voor werkzaamheden nu 8,9 procent van een ministers-salaris. Voor wat betreft algemeen bestuursleden van waterschappen zijn de vergoedingen voor werkzaamheden en de tegemoetkoming in de kosten in het begin van deze eeuw nationaal geüniformeerd. Dit heeft ertoe geleid dat de ontwikkeling van de vergoeding synchroon is gaan lopen met die van andere ambtsdragers. De vergoeding voor algemeen bestuursleden is in 2008 verhoogd en gerelateerd aan de vergoeding voor raadsleden, al blijft het niveau relatief laag. Op basis van een analyse van de enquêteresultaten blijkt dat de vergoeding voor de werkzaamheden van zowel Statenleden als algemeen bestuursleden ontoereikend is om te compenseren voor het gemiddeld aantal op te nemen verlofuren.

In dit onderzoek is gekeken of het mogelijk is op basis van een internationale vergelijking met leden van soortgelijke instellingen *a)* een internationale benchmark te formuleren en *b)* aan te geven of de vergoeding voor Statenleden en algemeen bestuursleden relatief hoog of laag is (hoofdstuk 3). Met de nodige voorzichtigheid is te stellen dat de vergoedingen voor werkzaamheden voor provincieraadsleden in Zweden en Nordrhein-Westfalen verhoudingsgewijs hoger zijn dan voor Statenleden, terwijl de vergoedingen voor Vlaamse provincieraadsleden beduidend lager zijn. Voor algemeen bestuursleden van waterschappen is geen duidelijke conclusie te trekken op grond van vergelijkingen met leden van instellingen als Vlaamse polders en wateringen, Duitse *Wasser- und Bodenverbände* en Amerikaanse *special districts*. Ook is het niet mogelijk om een internationale benchmark te formuleren. De vergoedingenstelsels en takenpakketten van de diverse volksvertegenwoordigers lopen daarvoor te zeer uiteen.

Uit de geschiedenis van de vergoedingen voor decentrale volksvertegenwoordigers blijkt dat de gelijke toegankelijkheid tot politieke ambten een belangrijke overweging is geweest bij het bepalen van een vergoeding. Uit de wetenschappelijke literatuur en uit de enquête blijkt echter dat de hoogte van de vergoeding beperkt van invloed is op (her)kandidaatstelling (zie hoofdstuk 4). Andere fac-

toren en motieven hebben veeleer ertoe bijgedragen dat de samenstelling van een volksvertegenwoordiging afwijkt van de samenstelling van de bevolking. Een andere belangrijke overweging bij het bepalen van vergoedingen voor decentrale volksvertegenwoordigers is het behouden van het lekenkarakter van het decentraal bestuur. Dat betekent dat decentrale volksvertegenwoordigers niet van de vergoeding afhankelijk moeten zijn. Gezien de zelf-gerapporteerde tijdsbesteding en de resulterende vergoeding per uur lijkt geen sprake van spanning op dit punt. Indien vergoedingen invloed hebben op de kandidaatstelling van mensen met uiteenlopende achtergronden, dan lijkt op grond van de wetenschappelijke literatuur een verhoging eraan bij te dragen dat volksvertegenwoordigers langer zitten en hogere inkomensgroepen eerder geneigd zijn zich te kandideren. Dat betekent dus dat bij een hogere vergoeding mensen met minder uiteenlopende achtergronden in volksvertegenwoordigingen zitting hebben, maar wel met meer ervaring. Het is een politieke keuze waar de voorkeur naar uitgaat.

De vergoedingen voor werkzaamheden voor Statenleden zijn niet structureel aangepast sinds de invoering ervan, terwijl de taakzwaarte is toegenomen (hoofdstuk 5). Dat vloeit vooral voort uit de uitbreiding van het takenpakket, met bijbehorende verantwoordelijkheden ten aanzien van beleidsvorming, regelgeving en controle. Verder is het aantal Statenleden verminderd, terwijl de bevolking is gegroeid. Dat betekent dat elk Statenlid meer inwoners vertegenwoordigt. Dat geldt in nog sterkere mate voor algemeen bestuursleden van waterschappen, waar een drastische schaalvergroting heeft plaatsgevonden in de afgelopen decennia. Bovendien is hun takenpakket verschoven van beheer naar beleidsvorming. Intussen is het politieke landschap in de Provinciale Staten en algemene besturen meer gefragmenteerd geraakt, met een groot aantal (kleine en middelgrote) fracties. De complexiteit van veel onderwerpen is toegenomen, onder meer door de verwevenheid met Europese wet- en regelgeving. Daarmee is ook het aantal spelers betrokken bij het voorbereiden en uitvoeren van beleid groter, waardoor het speelveld lastiger is te overzien voor volksvertegenwoordigingen van provincies en waterschappen. Hier staat een (beperkte) verlichting van de taken tegenover in de vorm van ondersteuning door griffies en rekenkamers, evenals betere ICT-voorzieningen.

Wat taakopvatting betreft, lijkt er op grond van de beschikbare gegevens niet zoveel veranderd. De rol opvatting van de decentrale volksvertegenwoordiger is vooral die van gemachtigde (*trustee*), die op grond van deskundig eigen inzicht en een uitwisseling van argumenten besluiten wil nemen in het belang van de provincie of het waterschap in het algemeen. Dat bij Statenleden het gemiddeld aantal uur per week besteed aan hun ambt is gestegen van 11 naar 22 kan daardoor niet zozeer het resultaat zijn van een andere taakopvatting. Ook is het zeer de vraag of het groeiende takenpakket voor deze verdubbeling een afdoende verklaring kan bieden. Wat opvalt in de tijdsbesteding is dat het lezen van nota's, stukken en rapporten samen met de verschillende vergaderingen een substantieel deel uitmaken van de tijdsbesteding. Dit lijkt in tegenspraak met het idee achter het dualisme dat Statenleden meer op hoofdlijnen zouden sturen en meer buiten het provinciehuis actief zouden zijn. De nadruk op vergaderactiviteiten in het provinciehuis zou mede het resultaat kunnen zijn van de groeiende verantwoordingslast in het politieke bedrijf. Een effectievere aanpak van verantwoording zou de vergader- en leestijd kunnen inperken.

Op grond van dit onderzoek blijkt dat er reden is om het niveau van de vergoeding van Statenleden en algemeen bestuursleden eenmalig aan te passen en in lijn te brengen met onder andere de toegenomen taakzwaarte. Als maatstaf adviseren we om voor Statenleden en algemeen bestuursleden te kijken naar de hoogte van vergoedingen van gemeenteraadsleden uit middelgrote gemeenten, waarbij Statenleden een vergoeding op een hoger niveau zouden moeten ontvangen dan algemeen

bestuursleden. De maandelijkse vergoeding in deze categorie voor raadsleden bedraagt € 1.550. Op dit moment ontvangen algemeen bestuursleden een derde van dit bedrag als vergoeding, die opgehoogd zou kunnen worden met een bescheiden percentage. Statenleden zouden gezien hun taken en verantwoordelijkheden dan een vergoeding van 80 tot 100 procent van dit bedrag moeten ontvangen.

Een alternatief is om voor zowel Statenleden als algemeen bestuursleden een vast percentage van het ministersalaris te kiezen, zoals ook de Commissie-Dijkstal destijds voorstelde. Het zou in beide gevallen gaan om een eenmalige herijking van het systeem van vergoedingen, waarbij de huidige onkostenregelingen op het terrein van secundaire voorwaarden kunnen worden gehandhaafd op het huidige niveau.

De ontwikkeling van de vergoedingen loopt gelijk op met die van andere politieke ambtsdragers. Sinds de koppeling van de ontwikkeling van de vergoeding aan het indexcijfer van de cao-lonen van de overheid, inclusief bijzondere beloningen is de indexering adequaat. Er is alle reden deze systematiek te blijven hanteren.

Inhoud

Samenvatting	i
1 Inleiding	1
2 Historisch overzicht vergoedingen	3
2.1 Argumenten en overwegingen bij de vergoedingen	3
2.2 Totstandkoming vergoedingen.....	5
2.3 Ontwikkeling vergoedingen vanaf 1975.....	9
2.4 Toereikendheid van de vergoeding.....	11
2.5 Deelconclusie.....	14
3 Internationale vergelijking vergoedingen	15
3.1 Algemeen bestuursleden van waterschappen.....	15
3.2 Statenleden	20
3.3 Deelconclusie.....	27
4 Het belang van vergoedingen	29
4.1 Inleiding.....	29
4.2 Vergoeding.....	29
4.3 Toegang tot het politieke ambt	36
4.4 Lekenbestuur	38
4.5 Deelconclusie.....	39
5 Taakzwaarte van Statenleden en algemeen bestuursleden	41
5.1 Bepalen van taakzwaarte.....	41
5.2 Ontwikkeling taakzwaarte Statenleden	43
5.3 Ontwikkeling taakzwaarte algemeen bestuursleden	52
5.4 Deelconclusie.....	57
6 Conclusie	59
Bijlage A Verantwoording enquête	63
Bijlage B Vragenlijst algemeen bestuursleden van waterschappen	65
Bijlage C Begeleidingscommissie, geïnterviewden en informatie	71

1 Inleiding

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft SEO Economisch Onderzoek en de Universiteit van Utrecht gevraagd om onderzoek te verrichten naar de vergoedingen voor Statenleden en algemeen bestuursleden van waterschappen. Daarbij is van belang dat de vergoeding het voor mensen met verschillende achtergronden mogelijk maakt om voldoende tijd vrij te maken voor het ambt.

Achtergrond

Al vanaf 2003 bepleiten het Interprovinciaal Overleg (IPO) en (vanaf de oprichting) Statenlid.nu, aan de hand van verschillende onderzoeken naar de tijdsbesteding van Statenleden de vergoeding voor de werkzaamheden te verhogen.¹ In een adviesaanvraag van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aan de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) is gevraagd over de vergoeding van decentrale volksvertegenwoordigers een advies uit te brengen.²

De ROB pleit in zijn advies ‘Voor de publieke zaak’ ervoor dat de werkzaamheden van decentrale volksvertegenwoordigers, passend bij de aard en omvang van een nevenfunctie, mogelijk moeten zijn met minder tijdsbesteding (pakweg 8 tot 12 uur per week) dan de 16 tot 20 uur per week die nu gemiddeld in het werk worden gestoken door gemeenteraads- en Statenleden. De ROB constateert dat bij feitelijk minder tijdsbesteding de vergoeding voor Statenleden gelijk kan blijven.

De ROB adviseert niettemin om samen met de belangenvereniging van Statenleden een nieuw nationaal onderzoek te doen vanuit de (overigens onjuiste) veronderstelling dat het laatste onderzoek in 2013 had plaatsgevonden en ook om samen met de belangenvereniging van algemeen bestuursleden van waterschappen onderzoek te doen naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van algemeen bestuursleden op grond waarvan eventueel wordt beoordeeld of een aanpassing van de vergoeding aangewezen is.

Naar aanleiding van dit advies heeft het ministerie van BZK aan SEO Economisch Onderzoek en de Universiteit Utrecht gevraagd om onderzoek te verrichten naar de vergoedingen voor Statenleden en algemeen bestuursleden. Daarbij vindt het ministerie het van belang dat de vergoeding het voor mensen met verschillende achtergronden mogelijk maakt om voldoende tijd vrij te maken voor het ambt.

Vraagstelling

De hoofdvraag van het onderzoek is als volgt:

Stelt de vergoeding voor de werkzaamheden mensen met uiteenlopende achtergronden in staat voldoende tijd vrij te maken voor het werk van Statenlid of algemeen bestuurslid van een waterschap?

Deze vraag valt uiteen in de volgende vier deelvragen:

- a. Hoe zijn de afgelopen 45 jaar de vergoedingen van politieke ambtsdragers tot stand gekomen?

¹ UvW en VWB geven aan dat zij (daar waar het kon) ook hebben gepleit om de (hoogte van de) vergoeding van algemeen bestuursleden in de discussie mee te nemen.

² Raad voor Openbaar Bestuur (2018). *Voor de publieke zaak. Over een aantrekkelijk perspectief voor de decentrale volksvertegenwoordiger*. Den Haag.

- b. Hoe is de vergoeding van de taakfunctie van decentrale volksvertegenwoordigers in andere landen met een vergelijkbaar politiek systeem geregeld?
- c. Wat zijn de ontwikkelingen in het takenpakket, de taakopvatting en de taakzwaarte?
- d. Is de vergoeding voor de werkzaamheden toereikend voor de op te nemen verlofuren in de gemiddelde hoofdfunctie?

Onderzoeksopzet en leeswijzer

Het onderzoek heeft bestaan uit een literatuurstudie, interviews en een online enquête.³ In hoofdstuk 2 beschrijven we de vergoedingen van politieke ambtsdragers vanaf 1975. Hoofdstuk 3 bevat een internationale vergelijking. Hoofdstuk 4 beschrijft het belang van de vergoedingen en in hoofdstuk 5 is de (ontwikkeling van de) taakzwaarte van Statenleden en algemeen bestuursleden besproken. Hoofdstuk 6, ten slotte, bevat de conclusies.

³ Bijlage B bevat de vragenlijst voor de algemeen bestuursleden van waterschappen. De vragenlijst voor Statenleden is niet opgenomen in dit rapport omdat de datacollectie door Daadkracht is uitgevoerd. Op verzoek van het ministerie van BZK heeft Daadkracht een aantal vragen ten behoeve van dit onderzoek aan de Statenleden gesteld. Daadkracht heeft de data voor analysedoeleinden aan SEO Economisch Onderzoek beschikbaar gesteld.

2 Historisch overzicht vergoedingen

Ondanks verschillende pogingen is het stelsel van vergoedingen voor werkzaamheden van politieke ambtsdragers in veel opzichten gelijk gebleven sinds de jaren '70. Vergoedingen voor onkosten zijn geharmoniseerd, terwijl de historisch ontstane verschillen tussen vergoedingen voor werkzaamheden vrijwel constant zijn gebleven. Algemeen bestuursleden zijn er sinds 2000 het meest op vooruitgegaan.

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag hoe de vergoeding voor de werkzaamheden van verschillende politieke ambtsdragers zich in de afgelopen 45 jaar heeft ontwikkeld, en hoe deze tot stand is gekomen. We richten ons primair op decentrale volksvertegenwoordigers en dan in het bijzonder op Statenleden en algemeen bestuursleden van waterschappen en alleen daar waar relevant op bestuurders. Bovendien ligt de nadruk op de vergoeding voor werkzaamheden en niet op de diverse tegemoetkomingen voor de onkosten.

2.1 Argumenten en overwegingen bij de vergoedingen

De belangrijkste overweging bij vergoedingen is het principe dat iedere Nederlander in aanmerking komt om de rol van volksvertegenwoordiger te vervullen. Daarom zijn ooit vergoedingen ingevoerd. Daarnaast wordt vaak benadrukt in discussies over de hoogte van vergoedingen dat decentrale volksvertegenwoordiging het lekenkarakter moet behouden (ROB, 2018). Ook speelt soms bestuurlijke zwaarte een rol. Ten slotte wordt door bijvoorbeeld de Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers (Commissie-Dijkstal) benadrukt dat het belangrijk is om goed gekwalificeerde burgers voor de vervulling van politieke functies te kunnen werven, die niet financieel afhankelijk zijn van het ambt (Commissie-Dijkstal, 2004).⁴

De feitelijke bezoldiging van verschillende politieke ambtsdragers heeft zich lange tijd echter willekeurig ontwikkeld. Bij elke politieke functie gold een andere logica achter de bezoldiging en het referentiekader verschilt ook per functie. Zo werd aanvankelijk voor sommige functies een koppeling gelegd met salarissen van ambtenaren (zoals voor burgemeesters en Kamerleden) en voor andere functies met bestuurders in dezelfde bestuurslaag (Statenleden in vergelijking met gedeputeerden). Hierdoor zijn in de loop der jaren steeds andere verhoudingen ontstaan tussen de bezoldiging van bestuurders en volksvertegenwoordigers binnen en tussen verschillende bestuurslagen. Deze achterstanden worden soms *...ad hoc voor bepaalde politieke functies onderkend en na politieke druk gerepareerd. Dat had weer relatieve achterstanden bij andere politieke ambtsdragers tot gevolg*" (BZK, 2015, p. 79).⁵ Het is niet zonder reden dat de Commissie-Dijkstal (2004) ordening en samenhang in de vergoedingenstructuur als belangrijk doel had. De eerste stappen daartoe zijn overigens al begin jaren '80 gezet, toen voor meer functies (met name bestuurlijke functies) het ministersalaris als uitgangspunt is genomen.

Per 1975 is het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden van kracht. Decentrale volksvertegenwoordigers krijgen vanaf die tijd een vergoeding voor de werkzaamheden en een tegemoetko-

⁴ Commissie Dijkstal (2004). *Over dienen en verdienen*. Den Haag.

⁵ Ministerie van BZK (2015). *Bijzondere ambten, een toegesneden rechtspositie*. Den Haag

ming voor gemaakte onkosten. De vergoeding voor de werkzaamheden is mede bedoeld om inkomstenderving in de hoofdfunctie te compenseren. In de jaren '80 wordt een aantal secundaire voorwaarden aan deze vergoedingen toegevoegd om gederfde inkomsten uit hoofdfuncties te compenseren en ook uitkeringsgerechtigden de mogelijkheid te bieden te participeren. Het begin van deze eeuw staat in het teken van het dualisme en decentralisaties. Vooral de laatste ontwikkeling vergroot de taakzwaarte van lokale volksvertegenwoordigers. Het principe blijft evenwel dat van een lekenbestuur, waarbij het ambt van decentrale volksvertegenwoordiger naast een hoofdfunctie wordt bekleed. Volksvertegenwoordigers moeten financieel gezien niet afhankelijk zijn van het ambt. Volksvertegenwoordigers zijn daarnaast vrij te bepalen op welke wijze zij invulling geven aan hun taak. Dat betekent in principe dat het zelfgekozen tijdsbeslag van een ambt geen maatstaf is voor de beoordeling van de functie-zwaarte.

Bij een aantal functies is de hoogte van bezoldiging evenwel gekoppeld aan 'bestuurlijke zwaarte', in de praktijk vertaald als: hoe meer inwoners, des te zwaarder de functie. De aanname is dat bij een grotere bevolkingsomvang de bestuurlijke complexiteit groter is, met bovendien een groter ambtelijk apparaat en een grotere omvang van de begroting. Dit idee is bij raadsleden vertaald in verschillende niveaus van bezoldigingsklassen, met de laagste vergoeding voor raadsleden in gemeenten tot en met 40.000 inwoners en de hoogste vergoeding in gemeenten met meer dan 375.000 inwoners. Bij de waterschappen is lange tijd gewerkt met zeven bezoldigingsklassen, die samenhangen met de omvang en het takenpakket van het betreffende waterschap, maar met de forse schaalvergroting namen de verschillen tussen de waterschappen steeds verder af. Sinds 2008 gelden deze klassen niet meer en zijn de vergoedingen hetzelfde in alle waterschappen.

Hoewel het kabinet in 1989 nog aangeeft dat de redenering dat bij een toenemend aantal inwoners de complexiteit toeneemt, ook opgaat voor provincies, vertaalt zich dat niet in een differentiatie van de vergoedingen voor Statenleden. De Commissie-Dijkstal (2004) wijst op het risico dat verschillen in beloning de bestuurlijke verhouding tussen provincies en gemeenten onder druk zouden kunnen zetten en dat dit de positie van het middenbestuur kwetsbaar kan maken. In de reactie op het advies van de Commissie-Dijkstal stelt het kabinet bovendien dat de werklust van provinciale bestuurders niet zo sterk in verband staat met inwoneraantallen als dat bij de gemeenten het geval is.

Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers

De Commissie-Dijkstal stelt voor om het ministerssalaris als uitgangspunt te nemen om beloningsverhoudingen tussen verschillende politieke ambtsdragers te bepalen. In het voorstel speelt arbeidstijd geen rol, wel het achterblijven van vergoedingen in de periode vanaf 1970. De Commissie adviseert om het ministerssalaris met dertig procent te verhogen en vervolgens een nieuwe salaristabel voor politieke ambtsdragers vast te stellen. Deze tabel bestaat uit vier categorieën: (i) benoemde bestuurders (zoals ministers, gedeputeerden en voorzitters van waterschappen), (ii) hoge colleges van staat, (iii) volksvertegenwoordigers (zoals Statenleden en algemeen bestuursleden) en (iv) de rechterlijke macht. Statenleden ontvangen in deze voorgestelde systematiek tien procent van een ministerssalaris. Voor algemeen bestuursleden van waterschappen wordt geen voorstel gedaan. Ter vergelijking: raadsleden van grote steden ontvangen volgens het advies van de Commissie-Dijkstal twintig procent van een ministerssalaris. Provinciale Statenleden zouden in dit voorstel in 2005 van een vergoeding (per maand) van € 936 naar een vergoeding van € 1.225 gaan. Het voor 2005 genoemde bedrag is nominaal pas 15 jaar later bereikt: de maandelijkse vergoeding bedraagt sinds 1 januari 2020 € 1.235. De jaarlijkse vergoeding voor werkzaamheden voor Statenleden ($12 \times € 1.235$) behelst nu bijna negen procent van het (niet verhoogde) jaarlijkse ministerssalaris (€ 165.916).

Het advies van de Commissie is niet overgenomen en, zoals een betrokkene het omschreef, eerst in de ijskast en daarna in de prullenbak verdwenen. Doordat de verhoging van het ministersalaris geen doorgang heeft gevonden, is ook het voorstel voor de nieuwe inrichting van de vergoedingen voor decentrale volksvertegenwoordigers niet uitgevoerd. Die situatie is 16 jaar na de Commissie-Dijkstal ongewijzigd, wat betekent dat er sinds het Rechtspositiebesluit van 1975 geen *structurele* aanpassingen in de vergoedingen hebben plaatsgevonden, alleen indexering van de bedragen en toevoeging van vergoedingen voor specifieke kosten verbonden aan de functie. Wel zijn met het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers van 2019 alle vergoedingen voor onkosten geharmoniseerd tussen gemeenteraad, Provinciale Staten en algemene besturen van waterschappen (zie ook hoofdstuk 3).

2.2 Totstandkoming vergoedingen

Op welke manier komen de vergoedingen voor algemeen bestuursleden en Statenleden tot stand en welke overwegingen hebben een rol gespeeld bij veranderingen door de tijd heen? We kijken hierbij ook in hoeverre deze argumentatie en bijbehorende ontwikkelingen in provincies en waterschappen gelijke tred hebben gehouden en waar zij van elkaar verschillen.

Totstandkoming vergoedingen algemeen bestuursleden

De basis voor de vergoedingen van algemeen bestuursleden is te vinden in artikel 32a van de Waterschapswet. Hierbij volgen de algemeen bestuursleden van waterschappen de door de minister van BZK gestelde regels. De hoogte van de vergoeding is in alle waterschappen gelijk en er vindt jaarlijks indexering plaats. Deze indexering is voor wat betreft de vergoeding van de *werkzaamheden* gekoppeld aan het indexcijfer van de cao-lonen van de overheid, inclusief bijzondere beloningen. De vergoeding van *onkosten* wordt jaarlijks herzien aan de hand van de consumentenprijsindex.

Met de invoering van artikel 32a in 1999 is een vergoeding voor werkzaamheden en een tegemoetkoming in de kosten geïntroduceerd voor de algemeen bestuursleden die geen lid zijn van het dagelijks bestuur van een waterschap. Dat heeft in 2001 daadwerkelijk zijn beslag gekregen. Het artikel geeft gehoor aan de wens van zowel het bestuur van de Unie van Waterschappen als het IPO om de vergoedingsregelingen voor algemeen bestuursleden op nationaal niveau te uniformeren. Deze wens houdt mede verband met de bevinding dat de vergoedingsregelingen en tegemoetkomingen in kosten van waterschappen tot die tijd uiteenliepen (zie Box 1). Uitgangspunt van de overheid is het verzekeren van rechtvaardige inkomensverhoudingen tussen min of meer dezelfde bestuurlijke functies bij de verschillende overheden.

In 2008 is besloten de vergoeding voor werkzaamheden van algemeen bestuursleden niet langer te koppelen aan het salaris van de voorzitter van het waterschap. In plaats daarvan komt het overeen met 35 procent van de vergoeding voor raadsleden in een gemeente met tussen de 60.001 en 80.000 inwoners. Dit betekent een relatief forse verhoging van de vergoeding. Op een vergelijkbare manier is de bezoldiging van dagelijks bestuursleden gekoppeld aan de bezoldiging van wethouders (uit gemeenten met tussen de 60.001 en 100.000 inwoners). Enerzijds heeft dit te maken met een andere manier van het bepalen van het salaris van de voorzitter van het waterschap, anderzijds is de schaalvergroting van de waterschappen en bijbehorende taakverzwaren een duidelijke aanleiding om tot verhoging van de vergoeding over te gaan.

Box 1 De vergoedingsregelingen en tegemoetkoming in de kosten lopen in de jaren '90 uiteen

Vergoeding voor werkzaamheden

De vergoedingsgrondslagen die gelden voor leden van het algemeen bestuur lopen thans nog, zo is gebleken uit een ter voorbereiding van deze algemene maatregel van bestuur uitgevoerde enquête, zeer uiteen. Deze uitgebreide enquête, die in samenspraak met de Unie van Waterschappen is gehouden, is door nagenoeg alle waterschappen ingevuld geretourneerd.

Zo blijkt uit de enquête dat 45 waterschappen een regeling voor presentiegelden van gemiddeld fl. 192, – per bijgewoonde vergadering kennen. De bedragen van de verschillende waterschappen lopen daarbij uiteen van fl. 135, – tot f 300, – per bijgewoonde vergadering, waarbij er niet altijd direct een relatie met de aard of omvang van het takenpakket van het waterschap is te onderkennen. Van deze 45 waterschappen kennen 10 waterschappen daarnaast een vaste vergoeding van gemiddeld fl. 545, – per jaar. Een veertiental waterschappen kent slechts een vaste vergoeding per jaar; het gemiddelde daarvan bedraagt fl. 3.817, –. Het hoogste vaste bedrag ligt thans rond de fl. 6.000, – per jaar; het laagste rond de fl. 3.000, –.

Tegemoetkoming in de kosten

De regelingen voor de tegemoetkoming in de kosten voor de leden van het algemeen bestuur leveren thans nog eveneens een divers beeld op. Soms betreft het een vast bedrag per vergadering, onafhankelijk van de werkelijk te maken kosten. Een andere keer maakt de tegemoetkoming onderdeel uit van de vergoeding voor de werkzaamheden, en is bijvoorbeeld een aparte reiskostenvergoeding niet aan de orde. Regelmatig ook zijn op de leden van het algemeen bestuur de regelingen inzake reiskostenvergoedingen van toepassing die ook gelden voor het personeel van het desbetreffende waterschap.

Bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Staatsblad 2001, 239, Nota van toelichting.⁶

Totstandkoming vergoedingen Statenleden

De basis voor de vergoedingen van Statenleden is te vinden in artikel 93 van de Provinciewet. Met herzieningen van de Provinciewet in de jaren '60 en '70 is een vergoeding voor werkzaamheden en een tegemoetkoming in de kosten geïntroduceerd. Deze vergoeding verving de sinds 1905 bestaande vergoeding voor het bijwonen van vergaderingen (presentiegeld). De wetgever heeft ook hier telkens benadrukt dat het statenlidmaatschap geen hoofdfunctie is en het dus niet gaat om betaling voor verrichte arbeid, maar om een vergoeding voor gedeerde inkomsten: *“De bezoldiging van dagelijks bestuurders geldt als beloning voor geleverde arbeidsprestaties in een functie die (deels) in de plaats treedt van een voorgaande maatschappelijke functie. De bezoldiging van algemeen bestuurders heeft daarentegen het karakter van een vergoeding voor ten gevolge van de functie gedeerde verdiensten in een nog actuele maatschappelijke hoofdfunctie”* (Kamerstukken II 20 921, nr. 2, blz. 13). Daarnaast ontvangen Statenleden een onkostenvergoeding (zie voor meer details hoofdstuk 3).

Er is gekozen voor maximumbedragen die in alle provincies gelijk zijn. Aanvankelijk hebben die maximumbedragen betrekking op vergoeding voor het bijwonen van vergaderingen. Vanaf 1978 gaat het om een onkostenvergoeding en een jaarbedrag dat in principe los staat van aanwezigheid bij vergaderingen. Evenals bij raadsleden is de argumentatie dat het Statenwerk zich voor een aanzienlijk deel juist ook buiten het provinciehuis afspeelt. In navolging van een rapport uit 1975 van de Commissie-Van den Bos (ingesteld door het IPO), wordt de omvang van de gecombineerde

⁶ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2001-239.html>

vergoedingen voor werkzaamheden en voor onkosten gelijk aan ongeveer 15 procent van het salaris van een gedeputeerde. De beide bedragen worden elk jaar geïndexeerd. Wel houden provincies de mogelijkheid om bij eigen verordening de vergoeding met maximaal twintig procent te verlagen en kunnen zij twintig procent van het jaarbedrag als presentiegeld toekennen. Dat laatste kan een provincie nog steeds in een eigen verordening vastleggen, maar de algemene verlaging is in 2014 door het centraal vastleggen van de vergoeding voor werkzaamheden van Statenleden komen te vervallen.

De concrete uitwerking vindt plaats in het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers en de daarop gebaseerde circulaire met maximumbedragen die jaarlijks worden geïndexeerd. Deze indexatie is voor wat betreft de vergoeding van de *werkzaamheden* gekoppeld aan het indexcijfer van de cao-lonen van de overheid inclusief bijzondere beloningen. In de afgelopen twintig jaar heeft dit een enkele keer geleid tot een sterke stijging van de vergoeding (5,2 procent in 2003; 5,6 procent in 2009; 4,9 procent in 2016), maar daar staat tegenover dat de vergoeding in 2012, 2014, 2015 en 2018 gelijk is aan die van het jaar ervoor. Het nieuwe Rechtspositiebesluit uit 2019 heeft de wijze van indexering aangepast. Voorheen werd het indexcijfer uit september van het voorafgaande kalenderjaar gebruikt, nu is het dat van de maand september in het tweede voorafgaande kalenderjaar. Dit is gedaan om te kunnen werken met definitief vastgestelde cijfers in plaats van voorlopige cijfers die soms later in het jaar gecorrigeerd moeten worden. De vergoeding van *onkosten* wordt, net als voor de algemeen bestuursleden van waterschappen, jaarlijks herzien aan de hand van de consumentenprijsindex. Sinds 1999 is de onkostenvergoeding, net als de vergoeding voor werkzaamheden, belast.

Alle aanpassingen van de vergoedingen zijn derhalve gerelateerd aan de inflatie of de ontwikkelingen van de lonen bij de Rijksoverheid. Er is geen relatie zichtbaar met de dualisering in 2003, toename van de zwaarte van het takenpakket, complexiteit van het werk of van de tijdsbesteding voor het Statenwerk. Dit is anders dan bij de waterschappen, waar taakverzwaring een rol speelt bij de verhoging van de vergoedingen in 2008. Bovendien is daar toen een relatie gelegd tussen de taken en tijdsbesteding van de algemeen bestuursleden en raadsleden, een koppeling die voor Statenleden nooit is gelegd, hoewel weleens is geopperd om deze gelijk te trekken met de bezoldiging van raadsleden in gemeenten met tussen de 100.001 en 150.000 inwoners of van de klasse daar net onder.

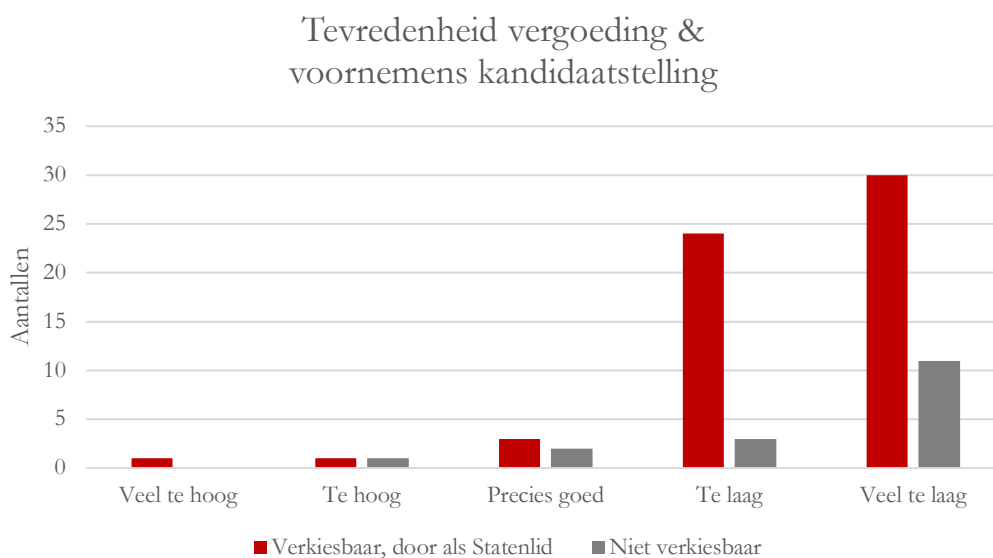
Sinds de invoering van het dualisme in de provincie in 2003 komt met enige regelmaat de discussie op over de hoogte van de vergoeding van Statenleden. Deze is met ingang van 2020 € 1.235 per maand. Die vergoeding zou volgens het IPO en Statenlid.nu niet passend zijn bij de hoeveelheid tijd die het Statenwerk kost en onvoldoende compensatie bieden voor de derving van inkomsten door het verminderen van de werktijd in de hoofdfunctie. De eerste concrete aanleiding voor deze stelling was de wijziging van de Provinciewet in 2007, waarbij het totale aantal Statenleden werd verkleind van 764 naar 564, oftewel een vermindering met meer dan een kwart – en in de grote provincies zelfs met een derde (van 83 naar 55). De provincie behoudt dezelfde taken als voor 2007, maar deze moeten door een kleiner aantal Statenleden worden uitgevoerd. Dit leidt echter niet tot aanpassing van de vergoeding voor de werkzaamheden.

Meer recente aanleidingen om te pleiten voor een verhoging van de vergoeding zijn de onder Statenleden uitgevoerde onderzoeken van Daadkracht (Daadkracht 2010, 2013, 2017) die laten zien

dat Statenleden gemiddeld ongeveer 22 uur per week besteden aan werkzaamheden voor de Provinciale Staten.⁷ De norm waarop de vergoeding van Statenleden lijkt te zijn gebaseerd is (voor zover na te gaan) onderzoek uit de jaren '70 waarin de ondervraagde Statenleden een tijdsbesteding van 11 uur per week rapporteren. Het is mogelijk dat de ROB (2018) hiernaar verwijst wanneer een gewenste tijdsbesteding van 8 tot 12 uur per week wordt genoemd. De ROB stelt dat Statenleden moeten sturen op hoofdlijnen en de details moeten overlaten aan het College van Gedeputeerde Staten. Dat zou betekenen dat er meer tijd is voor contacten met burgers en organisaties en het ontwikkelen van een visie op duale verhoudingen. Het vraagt ook om versterking van de ondersteuning van de Staten: een beter toegeruste griffie, meer fractieondersteuning en een sterkere rekenkamer. Dat maakt de tijdsbesteding van 8 tot 12 uur in de ogen van de ROB reëel en dat zou dan ook de noodzaak van een hogere vergoeding wegnemen. Overigens geeft de ROB hiermee impliciet aan dat de bestaande vergoeding niet passend is bij de huidige tijdsbesteding van Statenleden.

In elk van genoemde Daadkracht-onderzoeken geeft meer dan 75 procent van de Statenleden aan de vergoeding te laag te vinden. Bovendien blijkt uit ander onderzoek dat voor Statenleden de hoogte van de vergoeding een belangrijke factor is geweest om te twijfelen over kandidaatstelling (Overheid in Nederland, 2015).⁸ Bij huidige Statenleden speelt dit aspect evenwel nauwelijks (zie Figuur 2.1), al zijn zij wel ontevreden over de hoogte van de vergoeding in relatie tot de tijdsbesteding. De figuur laat zien dat de meeste van de Statenleden de vergoeding te laag of zelfs veel te laag vinden, maar zich wel opnieuw verkiesbaar stellen.

Figuur 2.1 De tevredenheid over de vergoeding is geen belangrijke factor voor kandidaatstelling



Noot: 199 Statenleden is gevraagd of zij zich na afloop van de huidige ambtsperiode zich weer verkiesbaar willen stellen als Statenlid, en wat zij vinden van de vergoeding die zij ontvangen voor de werkzaamheden als algemeen bestuurslid. Deze figuur toont de respondenten die beide vragen hebben beantwoord.

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

In het pleidooi voor een hogere vergoeding spelen verschillende argumenten een rol, maar in elk geval is tijdsbesteding vaak genoemd. De maandelijkse vergoeding wordt dan gedeeld door het

⁷ Daadkracht (2010; 2013; 2017) *Nationaal raadsledenonderzoek*. Nijmegen: Daadkracht.

⁸ Overheid in Nederland (2015) *Het aanzien van het politieke ambt*. Den Haag: BZK

aantal uren dat in het Statenwerk wordt gestoken. Dit staat enigszins op gespannen voet met het idee achter de vergoeding als compensatie voor derving van inkomsten in de hoofdfunctie, omdat het de geleverde prestatie (in bestede uren) centraal stelt. Zoals de commissie-Merkx al constateerde, neemt de omvang van de volksvertegenwoordigende functie dusdanig toe, dat die niet langer alleen in de vrije tijd kan worden uitgeoefend. Statenleden voelen zich genoodzaakt verlof van het betaalde werk op te nemen. Daar is ook een praktische reden voor bij veel Statenleden, namelijk dat in veel provincies commissievergaderingen en Statenvergaderingen overdag worden gehouden. Nog steeds wordt ook vrije tijd ingezet en het is niet waarschijnlijk dat de uren die aan het Statenwerk worden besteed, één-op-één worden verminderd met de uren in de hoofdfunctie.⁹ Dat blijkt ook uit de gegevens van de voor dit onderzoek uitgevoerde enquête. Statenleden nemen minder verlofuren op dan het aantal uren dat ze aan het ambt besteden, Staten- en algemeen bestuursleden nemen respectievelijk gemiddeld 13 en 9 uur (on)betaald verlof per maand op.

Het interessante is dat dezelfde Commissie-Merkx daarom als alternatief een systeem voorstelt waarin de werkgever schadeloosgesteld zou worden voor de werknemer die als raadslid of Statenlid actief is (en voor die uren een wettelijk verplicht verlof zou opnemen). Daarmee zou de precieze derving van inkomsten concreet zichtbaar zijn. De complexe uitvoering van deze regeling heeft evenwel geleid tot de keuze voor het systeem zoals we dat nu kunnen met een gelijke vergoeding voor iedereen. Tegelijk is met een grotere diversiteit aan Statenleden, uit verschillende beroepsgroepen en in verschillende fasen van de carrière, er steeds minder een relatie tussen de feitelijk gederfde inkomsten en de vergoeding voor het werk als Statenlid (zie ook Figuur 2.4 en Figuur 2.5 later in dit hoofdstuk).

2.3 Ontwikkeling vergoedingen vanaf 1975

Hoe hebben de vergoedingen voor decentrale volksvertegenwoordigers (Statenleden, raadsleden en algemeen bestuursleden) zich in de loop der tijd ontwikkeld? In Figuur 2.2 is dit in beeld gebracht voor algemeen bestuursleden vanaf het moment dat de vergoeding uniform zijn in alle waterschappen. Figuur 2.3 geeft de ontwikkelingen in de vergoedingen van Statenleden sinds de jaren '70 weer. In beide grafieken is de loonstijging in de markt ter vergelijking opgenomen en in Figuur 2.3 ook de ontwikkeling van de vergoedingen voor enkele andere politieke ambtsdragers.

De fluctuaties in de vergoedingen zijn sterker in de periode 1975-2000 dan na 2000. Wanneer we kijken naar de ontwikkeling van de vergoedingen (voor de werkzaamheden) van Statenleden en algemeen bestuursleden tussen 2000 en 2020 en die onderling vergelijken en met andere volksvertegenwoordigers, dan valt een viertal zaken op.

Ten eerste is het niveau van de vergoeding van Statenleden en algemeen bestuursleden relatief laag. Vooral voor Statenleden is de ontwikkeling in lijn met de ontwikkeling van andere vergoedingen, maar het niveau van de vergoeding is laag. Voor algemeen bestuursleden is het niveau van de vergoeding in 2008 verhoogd, maar blijft ook daar het niveau van de vergoeding laag.

Ten tweede is de stijging van de vergoeding het sterkst voor de algemeen bestuursleden, daarna voor de raadsleden en dan voor de Statenleden. Het gaat bij algemeen bestuursleden mede om een inhaalslag vanwege de achterstand op de vergoedingen van Staten- en raadsleden. Bij de raadsleden

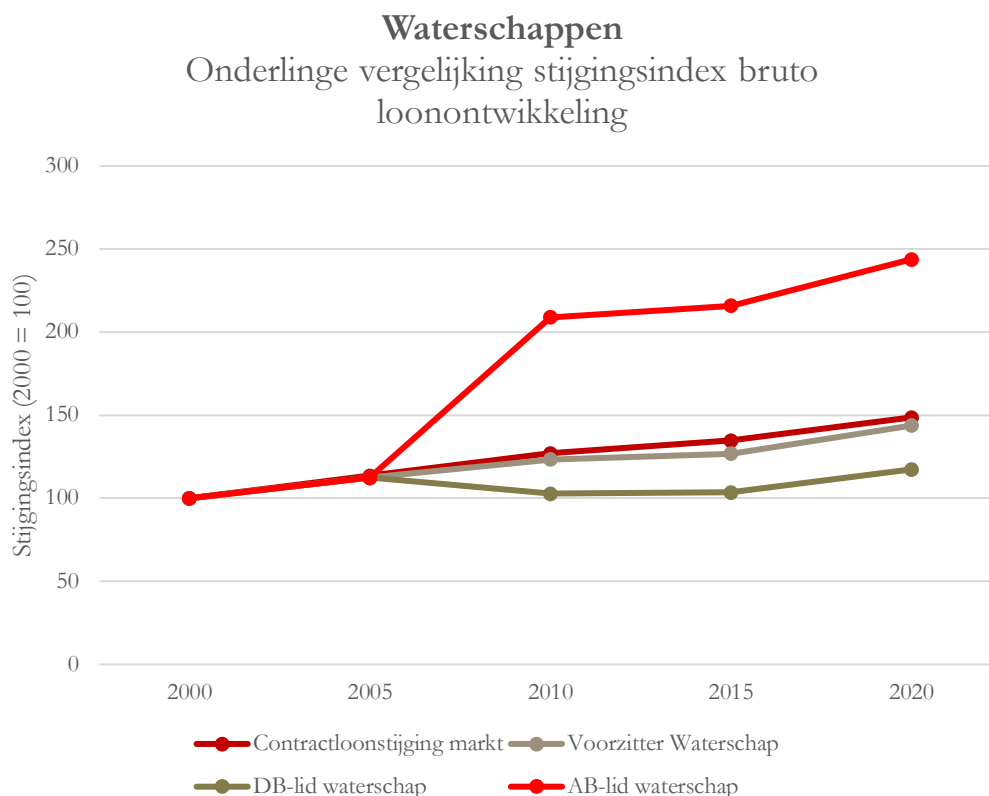
⁹ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/06/04/rapport-bijzondere-ambten-een-toegesneden-rechtspositie>

is de grootste sprong waarneembaar rond de invoering van het dualisme in 2002, bij de algemeen bestuursleden bij de overgang naar het lijstenstelsel in 2008. Voor Statenleden volgt de stijging een meer geleidelijk patroon, dat in de pas loopt met dat van raadsleden en algemeen bestuursleden. Dit is een logisch gevolg van het hanteren van dezelfde systematiek van indexeren (cao-lonen overheid, inclusief bijzondere beloningen).

Ten derde is in absolute bedragen de vergoeding van raadsleden ruim het hoogst; in de gemeenten met meer dan 375.000 inwoners ontvangen raadsleden tweemaal het bedrag dat Statenleden ontvangen. Op hun beurt ontvangen Statenleden ongeveer 2,5 keer zo veel als algemeen bestuursleden. De ontwikkeling van de vergoedingen door de tijd heen laat een bestendiging van deze verhoudingen zien. Hier ligt echter geen onderlinge vergelijking van taakzwaarte en/of tijdsbesteding aan ten grondslag als argumentatie voor de grootte van deze verschillen.

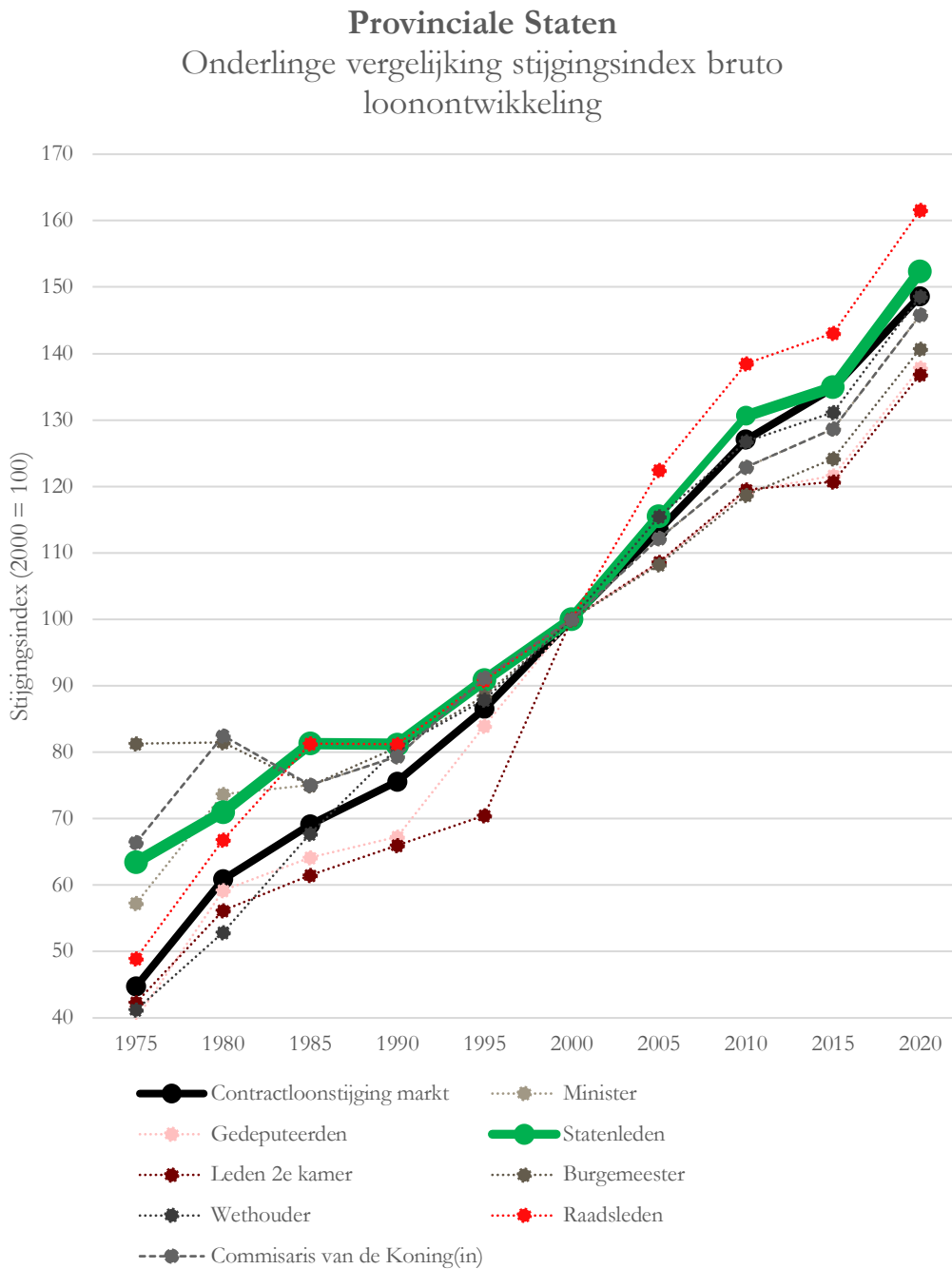
Ten slotte is de stijging van de vergoeding voor alle drie groepen decentrale volksvertegenwoordigers groter dan voor leden van zowel de Eerste als de Tweede Kamer. Dit heeft ermee te maken dat de schadeloosstelling voor Tweede Kamerleden (waaraan vervolgens de vergoeding voor Eerste Kamerleden is gekoppeld) anders wordt vastgesteld en op andere wijze wordt geïndexeerd dan de vergoedingen voor de decentrale vertegenwoordigers. Overigens zijn daarbij de stijgingen tussen 2010-2020 voor vrijwel alle politieke ambtsdragers min of meer gelijk en vindt daar convergentie plaats.

Figuur 2.2 Vergoedingen van algemeen bestuursleden stijgen (sinds 2005) sneller dan de contractlonen in de markt



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020) op basis van het ministerie van BZK

Figuur 2.3 Vergoedingen van Statenleden stijgen (sinds 2000) sneller dan de contractlonen in de markt



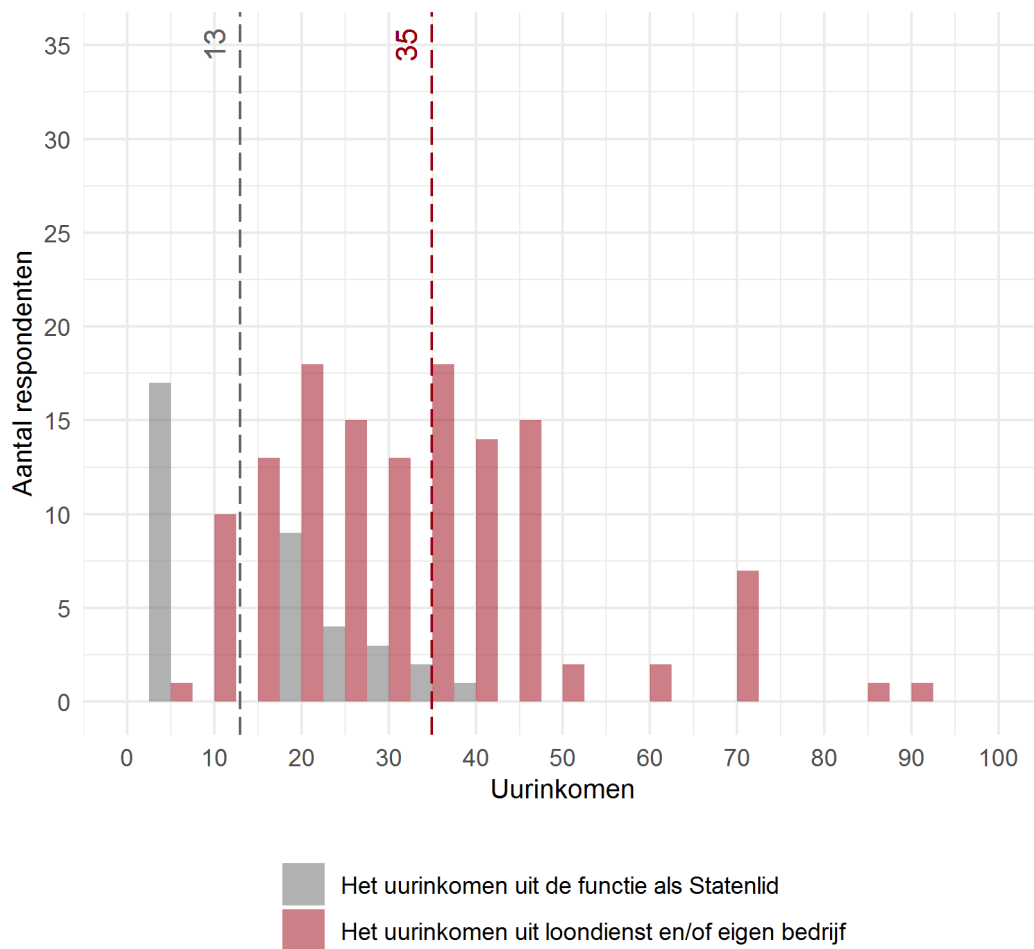
Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020) op basis van het ministerie van BZK

2.4 Toereikendheid van de vergoeding

De vergoeding per uur die Statenleden, op basis van zelf-gerapporteerde urregistratie, ontvangen voor hun werkzaamheden als volksvertegenwoordiger, ligt lager dan het inkomen per gewerkt uur dat zij ontvangen uit loondienst of eigen bedrijf (zie Figuur 2.4). Aan alle Statenleden is gevraagd

hoeveel uren zij maandelijks spenderen aan hun werkzaamheden als volksvertegenwoordiger en hoeveel zij maandelijks bruto ontvangen voor deze werkzaamheden. Daarnaast is gevraagd hoeveel uren zij maandelijks spenderen aan hun reguliere werkzaamheden en, indien zij in loondienst zijn of een eigen bedrijf hebben, hoeveel hun reguliere inkomstenbronnen bedragen. Onderstaande figuur geeft de gemiddelde vergoeding per uur (€ 13) en het uurinkomen (€ 35) weer. Voor 125 van de 132 waarnemingen lag de vergoeding per uur voor de werkzaamheden als Statenlid lager dan het uurinkomen uit loondienst of eigen bedrijf.

Figuur 2.4 De vergoeding per uur is voor Statenleden relatief laag (n = 132)



Noot: Deze figuur is gebaseerd op 132 waarnemingen. Voor 125 respondenten ligt het uurinkomen uit loondienst en/of eigen bedrijf hoger. De verticale lijnen geven het gemiddelde uurinkomen weer.

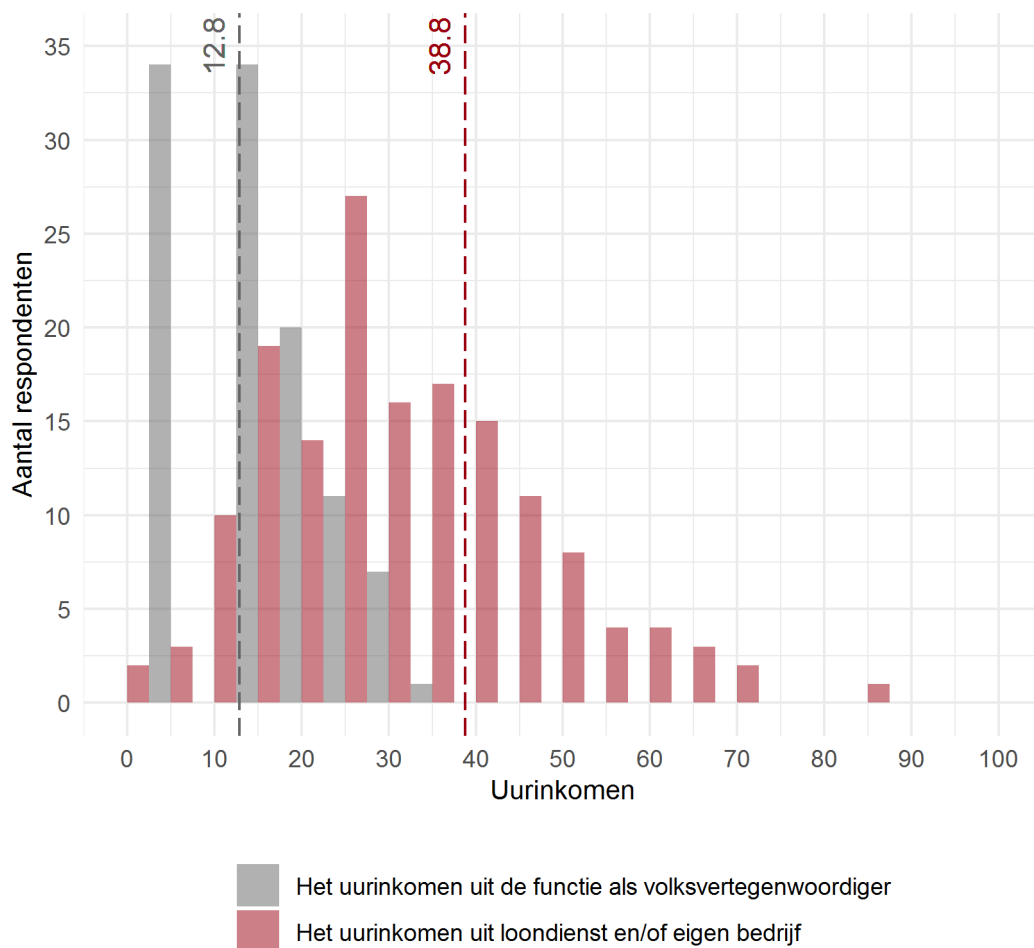
Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Statenleden geven aan dat zij gemiddeld 13 uur per maand verlof opnemen van hun reguliere werk. De mediaan ligt op 8 uur per maand. Dit verlof kost hun bruto gemiddeld genomen € 455 per maand (13 uur vermenigvuldigd met € 35), en levert hun bruto gemiddeld genomen € 169 per maand (13 uur vermenigvuldigd met € 13) op. Zodoende bedragen de bruto gedeerde inkomsten van Statenleden in loondienst of met een eigen bedrijf aan regulier inkomen gemiddeld € 286 per maand (€ 455 minus € 169). We houden dan geen rekening met de waarde van vrije tijd die wordt

gestoken in het werk als Statenlid. Hiermee lijkt de vergoeding voor Statenleden voor de werkzaamheden financieel gezien ontoereikend voor de op te nemen verlofuren in de gemiddelde hoofdfunctie. Daarbij geldt (i) dat zowel het gemiddelde aantal werkzame uren als de hoogte van de vergoeding en het inkomen zelf-gerapporteerd zijn, en (ii) dat alleen de financiële beloning is gemeten, waardoor intrinsieke motivatie en de waarde van vrije tijd niet zijn meegeteld in deze som.

Ook de gemiddelde bruto-vergoeding die algemeen bestuursleden ontvangen voor hun werkzaamheden als volksvertegenwoordiger (€ 12,80), ligt lager dan het gemiddelde bruto-inkomen per uur dat zij ontvangen uit loondienst of eigen bedrijf (€ 38,80), zie Figuur 2.5. Voor 141 van de 164 waarnemingen lag de vergoeding per uur voor de werkzaamheden als algemeen bestuurslid lager dan het uurinkomen uit loondienst of eigen bedrijf.

Figuur 2.5 De vergoeding per uur is voor AB-leden relatief laag (n = 164)



Noot: Deze figuur is gebaseerd op 164 waarnemingen. Voor 141 respondenten ligt het uurinkomen uit loondienst en/of eigen bedrijf hoger. De verticale lijnen geven het gemiddelde uurinkomen weer.

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Algemeen bestuursleden geven aan gemiddeld 9 uur per maand verlof op te nemen van hun reguliere werk. De mediaan ligt op 6 uur per maand. Dit verlof kost hun bruto gemiddeld genomen € 349 per maand (9 uur vermenigvuldigd met € 38,80), en het levert hun bruto gemiddeld genomen € 115 per maand op (9 uur vermenigvuldigd met € 12,80). Zodoende bedragen de bruto gedeerde inkomsten van algemeen bestuursleden in loondienst of met een eigen bedrijf uit regulier inkomen gemiddeld € 234 per maand (€ 349 minus € 115). Hiermee lijkt ook de vergoeding voor algemeen bestuursleden voor de werkzaamheden ontoereikend voor de op te nemen verlofuren in de gemiddelde hoofdfunctie. Daarbij gelden dezelfde kanttekeningen over zelfrapportage en financiële beloning als voor de Statenleden.

2.5 Deelconclusie

Wat deze beknopte vergelijking van de vergoedingen in de afgelopen 45 jaar laat zien, is dat de verschillen tussen de vergoedingen vooral te vinden zijn in de absolute niveaus en minder in de ontwikkeling van de onderlinge verhoudingen. Met het gelijktrekken van de wijze van indexering en het (ten dele) koppelen van de vergoeding aan het ministersalaris respectievelijk de vergoeding voor raadsleden, ontwikkelen de vergoedingen zich zeker sinds 2000 behoorlijk synchroon. Dit ondanks het feit dat de poging van de Commissie-Dijkstal om nog meer samenhang aan te brengen niet is gelukt; iets van de willekeur in het vaststellen van de hoogte van de vergoeding blijft en historisch gegroeide verhoudingen zijn daarin sterk zichtbaar (bijvoorbeeld ook bij de verschillen tussen gedeputeerden en wethouders). Het uit zich nu vooral in het feit dat de door de Commissie-Dijkstal geconstateerde scheve verhoudingen en achterblijvende vergoedingen voor bepaalde groepen politieke ambtsdragers niet zijn gecorrigeerd. De harmonisatie die heeft plaatsgevonden, betreft met name de vergoeding voor de onkosten.

Bovendien laat het overzicht van de vergoedingen zien, specifiek kijkend naar de twee groepen volksvertegenwoordigers die in dit onderzoek centraal staan, dat aanpassingen van een sterk financieel-technische aard zijn. De wat grotere stijgingen van de vergoeding zijn het gevolg van aanpassingen in de cao voor het rijks personeel en daar staan dus ook enkele jaren tegenover waarin de vergoeding gelijk is gebleven aan het voorgaande jaar. Op één uitzondering na, de verhoging van de vergoeding voor algemeen bestuursleden in 2008, hebben inhoudelijke overwegingen gerelateerd aan taakzwaarte, complexiteit en tijdsbesteding geen rol gespeeld bij de vergoeding van algemeen bestuursleden en Statenleden. Bij gemeenteraadsleden speelt taakzwaarte wel mee, getuige de verschillen in vergoeding afhankelijk van gemeentegrootte. Taakzwaarte heeft bovendien een belangrijke rol gespeeld in de recente verhoging van de vergoeding voor raadsleden van kleine gemeenten.

Wanneer Statenleden en algemeen bestuursleden wordt gevraagd naar de toereikendheid van de vergoeding dan spreken zij ontevredenheid uit over de hoogte van de beloning. De meeste respondenten vinden de vergoeding te laag, al hangt dat niet sterk samen met de bereidheid om zich opnieuw te kandideren. Als de opgegeven urenbesteding wordt gerelateerd aan de vergoeding dan is de vergoeding per uur laag. Dit geldt zowel absoluut als relatief tot het inkomen uit reguliere arbeid. Tevens worden verlofuren besteed aan het ambt, waarvan onduidelijk is wat de waarde van alternatieve besteding is.

3 Internationale vergelijking vergoedingen

Een internationale vergelijking laat zien dat het niet goed mogelijk is om een internationale benchmark te ontwikkelen voor het bepalen van vergoedingen. Wel is de relatieve hoogte van de algemene vergoeding van Provinciale Statenleden te bepalen. Deze is hoog in vergelijking met Vlaamse provincies en enigszins lager dan in Nordrhein-Westfaalse en Zweedse provincies. Voor algemeen bestuursleden zijn geen uitspraken te doen over de relatieve hoogte.

Dit hoofdstuk beoogt een internationale vergelijking te maken van de vergoedingen van werkzaamheden voor de leden van Provinciale Staten en algemene besturen van waterschappen enerzijds en voor leden van soortgelijke instellingen in het buitenland anderzijds. Het doel van die vergelijking is allereerst om te bepalen of een internationale benchmark is te ontwikkelen voor de vergoeding voor werkzaamheden van Staten- en algemeen bestuursleden van waterschappen. Het tweede doel is om na te gaan of in internationaal perspectief de vergoedingen voor Staten- en algemeen bestuursleden relatief hoog of laag zijn.

In dit hoofdstuk gaat het alleen om de compensatie die politieke ambtsdragers individueel krijgen en niet om toelages aan fracties. Zoals ook uit de internationale vergelijking hieronder blijkt, bestaat de individuele compensatie voor politieke ambtsdragers vaak uit verschillende onderdelen, zoals een algemene vergoeding voor werkzaamheden, toelages voor extra werkzaamheden, een tegemoetkoming in onkosten, het verstrekken van verzekeringen of de terbeschikkingstelling van ICT-middelen en kinderopvang. Daarnaast zijn alleen de brutobedragen voor belastingen bekend. Het is daardoor moeilijk zo niet onmogelijk om een precieze maatstaf te formuleren om de relatieve hoogte van een vergoeding te bepalen.¹⁰ De maatstaf is daarom alleen gebaseerd op het brutobedrag van de algemene vergoeding voor werkzaamheden voor ambtsdragers zonder extra verantwoordelijkheden, gedeeld door het gemiddeld aantal gerapporteerde uren die een politieke ambtsdrager aan zijn ambt besteedt. Daarbij geldt dat het gemiddelde aantal gerapporteerde uren vaak ook de uren van ambtsdragers meeweegt die wél extra verantwoordelijkheden als het fractievoorzitterschap dragen. Elke vergelijking op grond van deze maatstaf moet dus met grote omzichtigheid worden bezien.

Alleen al in dit licht bezien is het niet verwonderlijk dat de eerste conclusie van dit hoofdstuk is dat een internationale benchmark niet goed mogelijk is. Daarnaast is alleen voor Statenleden te stellen dat hun algemene vergoeding laag is in internationaal perspectief. Hieronder volgt de onderbouwing van deze conclusies voor achtereenvolgens de leden van het algemeen besturen van waterschappen en de Provinciale Staten.

3.1 Algemeen bestuursleden van waterschappen

De algemene besturen van waterschappen worden hier vergeleken met soortgelijke instellingen in het buitenland. Kenmerkend voor waterschappen is dat het *single purpose jurisdictions* zijn, openbare

¹⁰ K. Mause (2014) Self-serving legislators? An analysis of the salary-setting institutions of 27 EU parliaments, *Constitutional Political Economy*, 25, 154-176.

decentrale besturen met één of hooguit enkele functies.¹¹ Daarmee onderscheiden ze zich van *general purpose jurisdictions*, openbare decentrale besturen die allerlei functies bundelen binnen een bepaald gebied. In de Nederlandse context worden vaak de termen algemeen bestuur en functioneel bestuur gebruikt om dit verschil in bestuursvormen aan te duiden. Gemeenten en provincies zijn voorbeelden van algemeen bestuur en waterschappen van functioneel bestuur.

De enkele functie van de Nederlandse waterschappen betreft “de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied”, zoals artikel 1 van de Waterschapswet bepaalt.¹² Daartoe behoren taken als het beheer van waterkering, waterkwaliteit, waterkwantiteit en afvalwaterzuivering.¹³ Voor een internationale vergelijking is daarom allereerst gekeken naar decentrale, openbare besturen die ook gericht zijn op water. Nu werkt de Unie van Waterschappen in Europees verband samen in de European Union of Water Management Associations (EUWMA).¹⁴ De leden van de EUWMA zouden dus vergelijkingsmateriaal kunnen zijn. De nodige leden zijn echter organen die zich (ook) op andere taken dan de waterschappen richten, zoals drinkwatervoorziening. Verder zijn er uitvoerende bestuursorganen zonder algemeen bestuur lid. Die zijn daarom buiten beschouwing gelaten. Van de EUWMA-leden zijn uiteindelijk de ongeveer honderd besturen van watering en polders in Vlaanderen en de duizenden *Wasser- und Bodenverbände* in Duitsland in de internationale vergelijking opgenomen.

De talrijke *single purpose jurisdictions* in de Verenigde Staten vormen vergelijkingsmateriaal van buiten Europa. Dat betreffen allereerst de 38.542 *special districts*.¹⁵ Daartoe behoren besturen met watergerelateerde taken zoals dijkbewaking, irrigatie en riolering. Veel *special districts* hebben echter andere taken zoals het beheer van vliegvelden, havens, zorginstellingen, bibliotheekvoorzieningen of begraafplaatsen. Niettemin verschaffen die de mogelijkheid om te zien hoe vergoedingen in openbare, decentrale, functionele besturen elders geregeld zijn. Dat geldt ook voor de 12.754 *school boards* in de Verenigde Staten,¹⁶ die het beleid bepalen ten aanzien van publiek onderwijs in een bepaald gebied. Hieronder volgt een typering van de algemene besturen van waterschappen en bovengenoemde soortgelijke instellingen in het buitenland.

Een typering van waterschappen en soortgelijke besturen in het buitenland

De Nederlandse waterschappen¹⁷

De 21 waterschappen hebben wortels die tot de Middeleeuwen teruggaan. De laatste decennia zijn ze onder meer door schaalvergroting stevig veranderd. Ook is de samenstelling van de algemene besturen drastisch gewijzigd. De 25 tot 30 leden van de huidige algemene besturen vertegenwoordigen verschillende categorieën van belanghebbenden. Dat betreft achtereenvolgens de inwoners in het gebied van een waterschap, eigenaren van ongebouwde onroerende zaken (zoals boeren), eigenaren van natuurterreinen en bedrijven. De vertegenwoordigers van de inwoners bezetten 442 van de in totaal 602 zetels van algemene besturen van waterschappen (73,4 procent). De overige

¹¹ Ook wel *task-specific jurisdictions* geheten; L. Hooghe en G. Marks (2003) Unraveling the centrale state, but how? Two types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233-243.

¹² Zie ook: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005108/2020-01-01>

¹³ H. Havekes, W. Dekking, W. Wensink en S. Zwagemakers (2019) *Waterbesturen: Het Nederlandse waterschapsmodel*. Den Haag: Unie van Waterschappen.

¹⁴ Zie ook: <https://www.euwma.org/>

¹⁵ Telling uit 2017 door US Census Bureau.

¹⁶ Telling uit 2017 door US Census Bureau.

¹⁷ Goeddeels gebaseerd op Havekes et al. (2019).

zetels zijn verdeeld over de categorieën ongebouwd (11,8 procent), natuur (4,3 procent) en bedrijven (10,5 procent). De vertegenwoordigers van de inwoners worden sinds 2008 eens per vier jaar rechtstreeks verkozen via een lijstenstelsel. Sinds 2015 vallen de verkiezingen voor de algemene besturen en voor de Provinciale Staten samen. De drie andere categorieën worden eens per vier jaar aangewezen door de desbetreffende standsorganisatie.

Zoals gezegd omvat het takenpakket van waterschappen grofweg waterkwaliteit, waterkwantiteit, waterkering en waterzuivering. De leden van het algemeen bestuur hebben als verantwoordelijkheid de belangen te behartigen van de desbetreffende categorie belanghebbenden. In principe zijn zij ook verantwoordelijk voor de taken van het waterschap. Zo nemen ze besluiten over de begroting, investeringen, jaarrekening, keuringen en belastingverordeningen. De waterschappen bekostigen hun meeste uitgaven met eigen belastingen. De algemene besturen benoemen de leden van het dagelijks bestuur, behalve de voorzitter. Ze kunnen wel een aanbeveling doen voor een voorzitter (ook wel dijkgraaf of watergraaf geheten), die uiteindelijk benoemd wordt door de regering. Het dagelijks bestuur is verantwoordelijk voor de dagelijkse werkzaamheden, beleidsvoorbereiding en -uitvoering. Het algemeen bestuur controleert op zijn beurt het dagelijks bestuur en kan het vertrouwen daarin opzeggen. Algemene besturen komen gemiddeld twaalf keer per jaar bij elkaar.

De Waterschapswet bepaalt in artikel 32a dat het algemeen bestuur bij verordening de vergoeding voor de werkzaamheden en een tegemoetkoming van de kosten van de leden van het algemeen bestuur die geen lid zijn van het dagelijks bestuur vastlegt.¹⁸ Ook kan het algemeen bestuur daarbij een vergoeding van bijzondere kosten of andere noodzakelijke voorzieningen vastleggen. Deze verordening heeft goedkeuring van Gedeputeerde Staten. Daarnaast moet de verordening overeenkomen met relevante nationale wet- en regelgeving. Dat betreft met name het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers en de Regeling rechtspositie decentrale politieke ambtsdragers. Leden van algemene besturen ontvangen voor hun werkzaamheden een vergoeding van € 506,48 per maand (2020). Algemene besturen hebben het recht om maximaal vijftig procent van die vergoeding uit te keren op basis van het aantal vergaderingen dat een lid bijwoont. Algemeen bestuursleden zijn belastingplichtig over de vergoeding voor werkzaamheden. Fractievoorzitters evenals leden van onderzoekscommissies, vertrouwenscommissies, rekenkamercommissies en bijzondere commissies komen in aanmerking voor een toelage. Algemeen bestuursleden die tijdelijk ontslagen zijn vanwege ziekte of zwangerschap en bevalling komen ook in aanmerking voor een vergoeding.

Voor leden van algemeen bestuur is er verder een vaste onkostenvergoeding (€ 176,69 per maand in 2020). Die kan worden aangewend voor het aanschaffen van literatuur, excursies, representatiekosten, contributies aan relevante organisaties en bureaunkosten. Scholing, lidmaatschap van beroepsvereniging en ICT-middelen kunnen apart worden vergoed. Verder kunnen algemene bestuursleden aanspraak maken op vergoedingen voor reiskosten gemaakt voor vergaderingen van het algemeen bestuur en commissies evenals voor reiskosten die zijn gemaakt ten behoeve van hun functie. Het rechtspositiebesluit geeft verder aan dat leden van het algemeen bestuur een tegemoetkoming in de ziektekostenverzekering ontvangen (€ 111,42 per maand). Ook kunnen algemene besturen besluiten een jaarlijkse vergoeding te verstrekken om voorzieningen te treffen voor arbeidsongeschiktheid, ouderdom en overlijden. Als alleen naar de bruto algemene vergoeding voor

¹⁸ A.R. van Kampen (2015) Titel II: De samenstelling en inrichting van het waterschapsbestuur. In H.J.M. Havekes en W.J. Wensink (red.) *De Waterschapswet: Een artikelsgewijs commentaar*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer. 83-175.

algemeen bestuursleden zonder bijzondere werkzaamheden wordt gekeken, dan ontvangen ze op grond van de in de enquête gerapporteerde tijd € 12,80 per uur.

Wateringen en polders in Vlaanderen

Net als de Nederlandse waterschappen gaat de geschiedenis van het bestuur van Vlaamse wateringen en polders ver terug. De algemene vergadering vormt het hoogste gezag van de ongeveer honderd wateringen en polders. De Wet betreffende de polders en de Wet betreffende de wateringen geven aan dat de algemene vergadering bestaat uit stemgerechtigde ingelanden. Dat stemrecht is afhankelijk van de oppervlakte die iemand bezit. Ingelanden zonder stemrecht kunnen wel gezamenlijk een afgevaardigde naar de algemene vergadering sturen. De provinciegouverneur en burgemeesters van de gemeenten waarin de polder of watering ligt, zijn eveneens lid, zij het zonder medebeslissende stem. Al met al kunnen algemene vergaderingen zo honderden leden hebben.

Wateringen en polders hebben waterbeheersing als primaire taak. Dat betreft het verzorgen van voldoende oppervlaktewater van goede kwaliteit en de veiligheid tegen overstromingen. De algemene vergadering zet de algemene beleidslijnen uit, door het vaststellen van onder meer een huishoudelijk reglement, begroting, jaarrekening, polderbelastingen en beslissingen over verdedigings-, droogleggings- of bevloeiingswerken en wegen. De meeste besluiten vergen vervolgens nog goedkeuring van hogere overheden. De algemene vergadering benoemt ook de (vrijwillige) leden van het bestuur dat de dagelijkse werkzaamheden voor zijn rekening neemt. Dat zijn de dijkgraaf, adjunct-dijkgraaf en gezworenen in polders, en voorzitter, ondervoorzitter en beheerders in wateringen. In polders is ook een burgemeester bestuurslid. De algemene vergadering kan leden van het bestuur aan het provinciebestuur voordragen om te worden bestraft. De leden van de algemene vergaderingen vergaderen minstens één keer per jaar. Ze krijgen geen vergoeding. In sommige wateringen en polders ontvangen bestuursleden presentiegeld van enkele tientallen euro's per vergadering, reiskostenvergoeding en/of een vergoeding voor ICT-gebruik.¹⁹

Wasser- und Bodenverbände in Duitsland

Ook de *Wasser- und Bodenverbände* in Duitsland kennen een lange voorgeschiedenis die onder meer terugvoert tot private verenigingen tot dijkbewaking. Tegenwoordig zijn het echter openbare besturen, die hun grondslag kennen in de *Gesetz über Wasser- und Bodenverbände* (WVG). In het federale Duitsland kent vervolgens elke deelstaat implementatiewetgeving. *Wasser- und Bodenverbände* hebben uiteenlopende water- en grondgerelateerde taken zoals waterkering, het beheer van oppervlaktewater, grondwaterbeheer, beheer van agrarische gronden, infrastructuur in en rond wateren, natuurbeheer, riolering en beregening. Ze overlappen elkaar daardoor ook. De leden van de verbanden zijn boeren, grondeigenaren, bouwrechthebbenden en/of anderen die baat erbij hebben, en in sommige deelstaten zijn ook gemeenten lid. In kleine *Verbände* vormen de leden zelf een *Verbandsammlung* (algemene vergadering), in andere gevallen kiezen zij een *Verbandsausschuss* (commissie) die namens hen optreedt voor een periode van meestal vijf jaar. De *Sammlung* dan wel *Ausschuss* moet minstens één keer per jaar bijeenkomen. Ze wijzen het een- of meerkoppige dagelijks bestuur (*Vorstand*) aan, evenals de vervangers ervan. Ze kunnen hen ook voordragen voor ontslag bij de toezichthoudende overheid. Daarnaast nemen de *Sammlung* of *Ausschuss* besluiten over zaken als het beleid, de begroting en vergoedingen voor leden van het dagelijks bestuur en commissies. Gewone leden komen niet in aanmerking voor een vergoeding. De leden van het dagelijks bestuur en commissies zijn *ehrenamtlich tätig*. Zij komen dus niet in aanmerking voor een loon. Zij kunnen wel een vergoeding voor onkosten, reiskosten en presentiegelden verkrijgen. Het betreft bijvoorbeeld

¹⁹ Persoonlijke communicatie Katrien Coene, directeur VVPW (28 oktober 2019).

enkele tientallen euro's voor een vergadering en voor de jaarlijkse onkostenvergoeding. De voorzitter van het dagelijks bestuur ontvangt een jaarlijkse vergoeding, die enkele honderden euro's kan bedragen. De vergoedingen verschillen echter van verband tot verband.

Special districts in de Verenigde Staten

Special districts zijn openbare decentrale lichamen met bestuurlijke en financiële autonomie ten opzichte van andere overheden, die één of enkele functies verrichten.²⁰ Ze komen ook voor onder namen als *special purpose districts*, *special authorities*, *government corporations*, *special service districts*, *special district governments* en *limited purpose entities*. De geschiedenis van sommige *special districts* gaat terug tot de negentiende eeuw, maar de meeste zijn opgericht door gemeenten, *counties* en/of deelstaten vanaf de jaren '50.²¹ Zoals eerder vermeld, kennen ze een grote diversiteit aan taken. Ook de manier waarop ze zijn samengesteld is divers.²² In het ene geval zijn de bestuursleden benoemd door de betrokken overheden, in een ander geval zijn ze direct verkozen via een personenstelsel. In sommige districten is het stemrecht en -gewicht afhankelijk van bijvoorbeeld grondbezit. Bestuursleden hebben enkele jaren zitting. Besturen hebben vaak een besluitvormende en uitvoerende verantwoordelijkheid, waarbij in veel gevallen personeel in dienst is voor de dagelijkse werkzaamheden. De vergaderfrequentie van besturen loopt uiteen. Dat geldt ook voor de vergoedingen van bestuursleden. Soms krijgen bestuursleden geen vergoeding, soms een onkostenvergoeding en soms een dagvergoeding. Die dagvergoeding behelst in de deelstaat Washington bijvoorbeeld \$ 128 per bestuurslid, gemaximeerd tot een jaarlijkse vergoeding van \$ 12.288.²³ Variëteit is al met al het kenmerk van de *special districts* in de Verenigde Staten.

School boards in de Verenigde Staten

De zo'n 95.000 leden van *school boards* vormen de grootste groep van verkozen ambtsdragers in de Verenigde Staten. Ze hebben een geschiedenis die teruggaat tot de Britse koloniale periode.²⁴ Vandaag de dag worden de leden van school boards in overgrote meerderheid verkozen in een personenstelsel op basis van het principe *one person, one vote* voor een periode van vier jaar. De opkomst is met zo'n tien procent echter meestal laag. Vaak kennen kandidaten ook geen tegenkandidaten. In de andere gevallen worden de leden van *school boards* benoemd door lokale overheden. Er zijn bijna dertienduizend *school districts* verantwoordelijk voor kleuter-, basis-, middelbaar of hoger onderwijs die bij wet een stevige bestuurlijke en fiscale autonomie hebben.²⁵ Dat behelst het vaststellen van het beleid en toezicht van publieke scholen, het aanstellen van de *superintendent* (het hoofd van het *school district*), het vaststellen van lerarensalarissen, het bepalen van klassengrootte, tot het studieprogramma. *School boards* komen meestal één à twee keer per maand bij elkaar.²⁶ De tijdsbesteding varieert volgens een enquête onder leden van *school boards* in 2018 van minder dan 7 uur per week (7 procent van leden) tot meer dan 40 uur per week (16 procent). Vergoedingen voor de leden van de school boards variëren van district tot district. Uit de bovengenoemde enquête blijkt

²⁰ Zie https://www.census.gov/programs-surveys/gus/about/glossary.html#par_textimage_455878023

²¹ Zie bijv. MRSC (2003). *Special purpose districts*. Seattle: Municipal Research and Services Center.

²² Zie o.m. L. Killian (2011) 'The continuing problem of special districts in American government.' *Accounting and the Public Interest*, 11, 52-67.

²³ MRSC (2020). *Getting into office : Being elected or appointed into office in Washington*. Seattle: Municipal Research and Services Center.

²⁴ M. Berkman en E. Pulzer (2005) *Ten thousand democracies: Politics and public opinion in America's school districts*. Washington DC: Georgetown University Press

²⁵ Zie https://www.census.gov/programs-surveys/gus/about/glossary.html#par_textimage_455878023 (US Census Bureau)

²⁶ National School Board Association (2018) *Today's school board and their priorities for tomorrow*. Alexandria (VA): NSBA.

dat een ruime meerderheid van 61 procent geen vaste vergoeding krijgt. Een nog grotere meerderheid van 73 procent krijgt ook geen presentiegeld. Waar leden wel presentiegelden ontvangen als ze vergaderingen bijwonen, is dat minder dan \$ 100 (16 procent) of tussen de \$ 100 en \$ 499 (11 procent). In grote districten kunnen leden echter wel \$ 125.000 per jaar ontvangen als vergoeding. Voor een derde van de leden van *school boards* waren er daarnaast gezamenlijke trainingen beschikbaar. Al met al kennen ook de *school districts* dus een grote diversiteit als het gaat om vergoedingen.

Een internationale benchmark is onmogelijk

Wat laat de vergelijking tussen algemene besturen van waterschappen met soortgelijke instellingen in het buitenland nu zien? Het zijn allemaal decentrale, openbare en functionele besturen. Naast deze overeenkomst waarop is geselecteerd, vallen echter vooral de verschillen op. Allereerst blijkt dat de manier waarop de leden van deze besturen hun positie verwerven uiteen blijkt te lopen. Dat geldt zowel voor de vergelijking van algemene besturen van de waterschappen en de buitenlandse instellingen, als voor de buitenlandse instellingen onderling. Waar het overgrote deel van de algemeen bestuursleden rechtstreeks wordt gekozen, zijn er voor hun internationale tegenhangers geen verkiezingen (zoals in watering, polders en sommige *Boden- und Wasserverbände*) of worden de leden benoemd (zoals in sommige *special districts* en *school districts*). Ook verschillen de leden zelf. Waar in *Boden- und Wasserverbände*, watering, polders en *special districts* ook andere overheden vertegenwoordigd kunnen zijn, is dat in waterschappen niet het geval.

Verder verschilt het takenpakket van de behandelde besturen van elkaar. Er zijn geen besturen in het buitenland die hetzelfde takenpakket als Nederlandse waterschappen hebben. Ook onderling lopen de takenpakketten en verantwoordelijkheden van de besturen uiteen. Dat geldt als vanzelf voor *special districts*, maar ook voor *Wasser- und Bodenverbände*. Ook wijkt de vergaderfrequentie in het geval van veel *Boden- und Wasserverbände*, watering en polders af van de maandelijkse bijeenkomsten van waterschappen.

De verschillen betreffen zeker ook de vergoeding. Waar de algemeen bestuursleden van Nederlandse waterschappen een vaste maandelijkse vergoeding ontvangen voor werkzaamheden en onkosten, ontvangen leden van *Wasser- und Bodenverbände*, watering en polders, veel *school boards* en sommige *special districts* überhaupt geen vergoeding. Er zijn echter ook gevallen in de Verenigde Staten met een relatief zeer hoge vergoeding.

Al die verschillen maakt het ontwikkelen van een internationale benchmark om de hoogte van de vergoeding van leden van algemene besturen van waterschappen onmogelijk. Daarnaast is het ook onmogelijk door die verschillen om een uitspraak te doen of de vergoeding van algemeen bestuursleden hoog of laag is in internationaal perspectief.

3.2 Statenleden

Ook de Provinciale Staten worden vergeleken met soortgelijke instellingen in het buitenland. Provinciale Staten zijn onderdeel van provincies. Dat zijn zelfstandige, decentrale besturen die binnen een bepaald territorium op allerlei beleidsterreinen actief zijn. Daarmee vormen ze in tegenstelling tot waterschappen *general purpose jurisdictions*; ze zijn met andere woorden geen functioneel maar algemeen bestuur. Provincies hebben geen soevereine bevoegdheden, zoals deelstaten in federaties.

Ze zijn daarnaast gepositioneerd boven gemeenten. Om ze te onderscheiden van de diverse bestuurslagen heten ze in internationaal vergelijkend perspectief wel de tweede lokale bestuurslaag, de *second tier of local government*.²⁷ Tal van Europese landen kennen zo'n bestuurslaag. De bevoegdheden en wijze van functioneren ervan variëren echter nogal. Er is daarom een selectie gemaakt om zoveel mogelijk overeenkomsten te vinden met de (volksvertegenwoordiging van) Nederlandse provincies. Dat is allereerst gedaan op basis van de scores op de Regional Authority Index (RAI).²⁸ Deze index geeft de mate aan waarin provincies en hun buitenlandse tegenhangers zelf kunnen besturen (*self-rule*) alsook de mate waarin ze kunnen deelnemen aan het landsbestuur (*shared rule*). Hier is vooral de aandacht gericht op de mate van *self-rule*. Die wordt bepaald aan de hand van het aantal terreinen waarover provinciebesturen zeggenschap hebben, hoeveel zeggenschap ze daarin hebben, de mate waarin ze belastingen kunnen heffen en geld kunnen lenen en de mate van zelfstandigheid van volksvertegenwoordiging en dagelijks bestuur. In totaal kunnen provincies 18 punten scoren voor *self-rule*.

Naast de mate van *self-rule* is er een aantal andere selectiecriteria gehanteerd: de basiskenmerken van het kiesstelsel moeten overeenkomen met het kiesstelsel voor de Provinciale Staten: rechtstreekse verkiezingen met een combinatie van evenredige vertegenwoordiging en een lijstenstelsel. Daarnaast moeten politieke partijen ook de verkiezingen en het functioneren van provinciale volksvertegenwoordigingen elders domineren. Tot slot moet het welvaartsniveau redelijk gelijk aan Nederland zijn, zodat de waarde van de maatstaf (aantal euro's per uur) redelijk vergelijkbaar is. Op grond daarvan zijn voor een vergelijking met de volksvertegenwoordiging van de Nederlandse provincies (RAI-score 10), de volksvertegenwoordigingen van de Vlaamse provincies (score 10), de *Kreise* van Nordrhein-Westfalen (score 10), de Deense *Regioner* (score 7) en van de Zweedse *Landstingen* (score 12) geselecteerd. Hieronder volgt eerst een typering van Provinciale Staten en soortgelijke instellingen in het buitenland alvorens tot een vergelijking wordt overgegaan.

Provinciale Staten in Nederland²⁹

De twaalf Provinciale Staten in Nederland worden eens per vier jaar verkozen. Provinciale volksvertegenwoordigingen bestaan uit 39 tot 55 leden, afhankelijk van het inwoneraantal in de desbetreffende provincie. Dat aantal varieert tussen 381.000 en 3,6 miljoen inwoners. Het takenpakket van provincies betreft openbaar streekvervoer, infrastructuur, ruimtelijke ordening, milieubeleid, regionale economie, natuur en landschap, leefbaarheid van kleine kernen, cultureel erfgoed en toezicht op gemeenten en waterschappen. De taken liggen vooral in het fysieke domein. Provincies hebben echter het recht om ook op andere terreinen taken op te pakken voor zover dat niet de wetgeving van hogere overheden doorkruist.

Formeel zijn de Provinciale Staten het hoogste orgaan van de provincie. Zij wijzen de gedeputeerden aan, die samen met de Commissaris van de Koning het college van Gedeputeerde Staten, de provinciale uitvoerende macht, vormen. Provinciale Staten kunnen gedeputeerden heenzenden en kunnen voor wat betreft de Commissaris een aanbeveling tot ontslag doen bij de minister van BZK. Provinciale Staten moeten ook instemmen met de beleidslijnen en controleren de Gedeputeerde Staten op de uitvoering ervan. De controle betreft alle leden van het college, zowel de taken die ze

²⁷ H. Heinelt en X. Bertrana (red.) (2011), *The second tier of local government in Europe: Provinces, counties, départements and Landkreise in comparison*. Londen: PalgraveMacMillan.

²⁸ L. Hooghe, G. Marks, A.H. Schakel, S. Chapman Osterkatz, S. Niedzwiecki en S. Shair-Rosenfield (2016). *A Postfunctionalist Theory of Governance. Volume I: Measuring Regional Authority*. Oxford: Oxford University Press.

²⁹ Gebaseerd op de bijdragen aan H. Binnema en H. Vollaard (red.) (2019) *Provinciale politiek: De provincies democratisch getoetst*. Amsterdam: Boom.

in opdracht van andere overheden (medebewindstaken) als in opdracht van Provinciale Staten (autonome taken) uitvoeren. Gedeputeerde Staten zijn ook verantwoordelijk voor beleidsvoorbereiding en de dagelijkse werkzaamheden. Partijen domineren zowel de verkiezingen, de vorming van Gedeputeerde Staten, de besluitvorming in de Staten alsook het debat over de verantwoording door Gedeputeerde Staten aan de Provinciale Staten.

De Provinciewet bepaalt in artikel 93 dat de Provinciale Staten bij verordening de vergoeding voor de werkzaamheden en een tegemoetkoming van de kosten van Statenleden die geen gedeputeerden zijn vastleggen. Ook kunnen Provinciale Staten daarbij vergoeding van bijzondere kosten of andere noodzakelijke voorzieningen vastleggen. Deze verordening behoeft goedkeuring van de minister van BZK. Daarnaast moet de verordening overeenkomen met desbetreffende nationale wet- en regelgeving. Dat betreft met name het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers en de Regeling rechtspositie decentrale politieke ambtsdragers. Statenleden ontvangen voor hun werkzaamheden een vergoeding van € 1.235 per maand (2020). Provinciale Staten hebben het recht om maximaal twintig procent van die vergoeding uit te keren op basis van het aantal vergaderingen dat een lid bijwoont. Statenleden zijn belastingplichtig over de vergoeding van werkzaamheden. Fractievoorzitters evenals leden van onderzoekscommissies, vertrouwenscommissies, rekenkamercommissies en bijzondere commissies komen in aanmerking voor een toelage. Statenleden die tijdelijk ontslagen zijn vanwege ziekte of zwangerschap en bevalling komen ook in aanmerking voor een vergoeding.

Voor Statenleden is er verder een vaste onkostenvergoeding (€ 177 per maand). Die kan worden aangewend voor het aanschaffen van literatuur, excursies, representatiekosten, contributies aan relevante organisaties en bureaustkosten. Scholing, lidmaatschap van beroepsverenigingen en ICT-middelen kunnen apart worden vergoed. Verder kunnen Statenleden aanspraak maken op vergoedingen voor reiskosten gemaakt voor vergaderingen van de Provinciale Staten en commissies evenals voor reiskosten die zij gemaakt hebben ten behoeve van hun functie. Het rechtspositiebesluit geeft verder aan dat Statenleden een tegemoetkoming in de ziektekostenverzekering ontvangen (€ 111,42 per maand). Ook kunnen Provinciale Staten besluiten een jaarlijkse vergoeding te verstrekken om voorzieningen te treffen voor arbeidsongeschiktheid, ouderdom en overlijden. Als alleen naar de bruto algemene vergoeding voor Statenleden zonder bijzondere werkzaamheden wordt gekeken, dan ontvangen ze op grond van de in de enquête gerapporteerde tijd ongeveer € 13 per uur.

De provincieraden in Vlaanderen

De vijf Vlaamse provincieraden worden eens in de zes jaar verkozen.³⁰ De verkiezingen vallen samen met de gemeenteraadsverkiezingen. De provinciale volksvertegenwoordigingen bestaan uit 31 of 36 leden, afhankelijk van of een provincie minder of meer dan 1 miljoen inwoners kent. Dat aantal loopt van 874.000 tot 1,6 miljoen inwoners. Het takenpakket van Vlaamse provincies omvat vooral intermediaire taken als bovenlokale taakbehartiging en gebiedsgerichte samenwerking. Dat betreft voornamelijk grondgebonden aangelegenheden, zoals infrastructuur, natuur en ruimtelijke ordening. Sinds 2018 mogen provincies geen persoonsgebonden bevoegdheden meer uitvoeren, zoals op het vlak van jeugd, cultuur, sport of welzijn. Materieel hebben Vlaamse provincies een gesloten huishouding die is beperkt tot een aantal taken.

³⁰ T. Valcke, H. Reynaert en K. Steyvers (2011) Belgium. In H. Heinelt en X. Bertrana (red.), *The second tier of local government in Europe: Provinces, counties, départements and Landkreise in comparison*. Londen: Routledge. 27-55.

Provincieraden hebben verschillende taken. Allereerst stellen ze uit hun midden een voorzitter aan. Ook vier leden van de deputatie, de provinciale uitvoerende macht, wijzen ze uit hun midden aan. De voorzitter van de deputatie, de provinciegouverneur, wordt aangewezen door het Vlaams gewest. De gouverneur is representant van de Vlaamse en federale overheid. De gouverneur heeft geen stemrecht in de deputatie, net zomin als de provinciegriffier-secretaris. De deputatie bereidt beleid voor, waarna provincieraden dat accorderen via besluiten en reglementen. Zij controleren de deputatie ook op de uitvoering van provinciale taken. Er is een zware procedure om de deputatie te kunnen ontslaan. Verder geven provincieraden advies aan de Vlaamse overheid over onderwerpen die aan hen zijn opgelegd. De provincieraden vergaderen zo'n twaalf keer per jaar. Daarnaast zijn er ook commissievergaderingen. Vlaamse provincieraadsleden besteedden volgens een enquête in 2012 gemiddeld per week 15 uur aan hun ambt.³¹

Artikel 17 van het Vlaamse Provinciedecreet geeft aan dat provincieraadsleden in aanmerking komen voor presentiegelden voor het bijwonen van vergaderingen. De Vlaamse regering stelt in het Besluit houdende het statuut van de provinciale mandataris een lijst van vergaderingen op waarbij raadsleden in aanmerking komen voor presentiegeld en geeft ook de bandbreedte van het presentiegeld (€ 28,57 tot € 124,98). Het is aan de provincies om binnen het kader van Provinciedecreet en het Besluit de hoogte van het presentiegeld te bepalen, alsook van andere vergoedingen. In de provincie Vlaams-Brabant bedraagt het presentiegeld € 124,98 per vergadering van de provincieraad, van de provincieraadcommissies en van enkele andere organen.³² Raadsleden moeten daarvoor een presentielijst tekenen. Dat is ook de basis voor het kunnen ontvangen van een reiskostenvergoeding. Volgens het provinciedecreet komt een raadslid daarvoor in aanmerking als de afstand tussen de woonplaats en de vergaderlocatie minstens vijf kilometer is. Raadsleden in Vlaams-Brabant komen verder in aanmerking voor ICT-ondersteuning alsook vergoeding van scholing en van communicatiekosten (tot een maximum van € 300 per jaar). Op grond van het provinciedecreet moeten provincies verder een aansprakelijkheidsverzekering en ongevallenverzekering afsluiten voor raadsleden. Daarnaast mag een provincieraadslid zich laten bijstaan door een gemachtigde als deze door een beperking zijn of haar mandaat niet zelfstandig kan vervullen.

Provincieraadsleden die deel uitmaken van het bureau, dat praktische aangelegenheden van de provincieraad regelt, ontvangen vaak dubbel presentiegeld. Ook de voorzitter van de provincieraad kan het dubbele presentiegeld per vergadering ontvangen en komt daarnaast in aanmerking voor een forfaitaire vergoeding van € 10.712,16 per jaar. Fractievoorzitters en raadscommissievoorzitters krijgen eveneens een jaarlijkse forfaitaire vergoeding. Er zijn wel grenzen aan hetgeen een provincieraadslid ontvangt. Volgens het provinciedecreet mag de som van wat provincieraadsleden ontvangen voor hun ambt als provincieraadslid én voor andere activiteiten in het kader van een openbare functie, ambt of mandaat niet hoger zijn dan anderhalf keer de vergoeding die Vlaamse parlementsleden ontvangen (€ 53.511 per jaar). Aangenomen dat een provincieraadslid zonder verdere bijzondere werkzaamheden per jaar elf keer een provincieraadsvergadering bijwoont en elf keer een commissievergadering, zou in Vlaams-Brabant een vergoeding van nog geen € 4 per uur gelden.

Kreistage in Nordrhein-Westfalen

31 *Kreistage* vormen de tegenhangers van de Nederlandse Provinciale Staten in de Duitse deelstaat Nordrhein-Westfalen. Zij worden eens per vijf jaar verkozen door alle inwoners van zestien jaar

³¹ Persoonlijke communicatie Tom Verhelst (Universiteit Gent), 30 december 2019; 5 februari 2020.

³² Zie het huishoudelijk reglement van Vlaams-Brabant: https://www.vlaamsbrabant.be/binaries/huishoudelijk-reglement-provincieraad-legislatuur-2019_2024_tcm5-8836.pdf

en ouder.³³ Verkiezingen voor *Kreistage* vinden tegelijkertijd plaats met gemeenteraadsverkiezingen. Het aantal leden van de provinciale volksvertegenwoordigingen varieert tussen de 48 en 72 leden, afhankelijk van het inwoneraantal. Dat aantal loopt van 135.000 tot 615.000 inwoners. Het takenpakket van de Nordrhein-Westfaalse *Kreise* betreft niet alleen fysieke aangelegenheden als infrastructuur, transport en natuur, maar ook sociale zaken als werk en bijstand, jeugdwelzijn, ouderenzorg, volksgezondheid en voedselveiligheid. Zo lang het niet kruist met wetgeving van hogere overheden, kunnen *Kreise* zelf taken op zich nemen.

Het hoofd van de uitvoerende macht in een *Kreis*, de *Landrat*, is direct gekozen. Hij of zij zit de *Kreistag* voor en heeft daar behoudens enkele uitzonderingen ook stemrecht. De *Landrat* is verantwoordelijk voor het uitvoeren van de besluiten van de *Kreistag* en voert daarnaast taken uit in opdracht van het Land Nordrhein-Westfalen. De *Kreistag* wijst uit zijn midden ook minstens twee plaatsvervangers van de *Landrat* aan. Daarnaast stelt hij minstens acht tot maximaal zestien leden aan als *Kreisausschuss*, de commissie die de besluitvorming van de *Kreistag* voorbereidt en direct toeziet op de *Landrat*. Een *Kreistag* kan de leden van de *Kreisausschuss* en hun plaatsvervangers van de *Landrat* ontheffen van hun ambt. Daarnaast kunnen ze bij afdoende meerderheid aan de kiezers de keuze voorleggen of een *Landrat* wordt ontslagen. Een *Kreistag* vormt uit zijn midden ook commissies (*Ausschuss*) om over beleid, begroting en jaarrekening te overleggen in voorbereiding op besluitvorming in de *Kreistag*. *Kreistage* hebben zo naast een volksvertegenwoordigende en controlerende ook een wetgevende taak. Partijen controleren ook hier de verkiezingen en het functioneren van de *Kreistage*. Al met al zijn leden van de *Kreistag* naar eigen zeggen gemiddeld 29,7 uur per maand kwijt aan hun ambt.³⁴

De *Kreisverordnung* en *Entschädigungsverordnung* van het Land Nordrhein-Westfalen geven het kader voor de vergoedingen van de leden van *Kreistage*. In een *Kreis* met minder dan 250.000 inwoners ontvangt een lid forfaitair € 358 per maand. In een grotere *Kreis* is dat € 457 per maand. Een *Kreis* kan er ook voor kiezen om een forfaitaire vergoeding te combineren met presentiegelden. De vergoeding voor een bijgewoonde vergadering is dan in een kleine *Kreis* € 295 forfaitair per maand en in een grote *Kreis* € 395. Het presentiegeld per vergadering is in beide gevallen € 20. Vergaderingen betreffen bijeenkomsten van de *Kreis*, commissies van de *Kreis*, fracties en fractiebesturen. Fractievoorzitters, plaatsvervangers van leden van het dagelijks bestuur en commissievoorzitters krijgen een extra toelage. Leden kunnen verder een reiskostenvergoeding ontvangen tussen hun hoofdwoonplaats en de vergaderlocatie. Daarnaast kunnen leden aanspraak maken op een ongevalverzekering. Ook hebben ze recht op onbetaald verlof om scholing te volgen. Daarnaast biedt de wetgeving de mogelijkheid om naast de vergoeding ook compensatie voor gedeerde inkomsten te ontvangen. In het geval van werknemers kan die compensatie rechtstreeks aan de werkgever worden verstrekt. Onder bepaalde voorwaarden kunnen ook leden met zorg- en opvoedingstaken in aanmerking komen voor deze compensatie. Het forfaitaire compensatiebedrag is minstens € 8,84 (voor zelfstandigen), het maximum is € 80 per uur (voor feitelijke vergoeding van werknemers). Ongeveer een vijfde van de *Kreistagleden* maakt van deze regeling gebruik.³⁵ Voor de internationale vergelijking met vergoedingen is echter alleen gekeken naar de algemene vergoeding. Gelet op het gemiddelde aantal uren besteed aan het ambt van *Kreistaglid* komt in een grotere *Kreis* met alleen forfaitaire vergoeding, die vergoeding uit op € 15,40 per uur.

³³ H. Heinelt en B. Egner (2011) Germany. In H. Heinelt en X. Bertrana (red.), *The second tier of local government in Europe: Provinces, counties, départements and Landkreise in comparison*. Londen: Routledge. 106-125

³⁴ J. Bogumil B. Garske en D.H. Gehne (2017) *Das kommunale Ehrenamt in NRW*. Bochum: Ruhr-Universität ZEFIR. P. 47.

³⁵ Bogumil et al. (2017), p. 25.

De Deense Regionsrådene

De vijf *Regionsrådene* in Denemarken worden eens in de vier jaar rechtstreeks verkozen.³⁶ De verkiezingen vinden gelijktijdig plaats met de gemeenteraadsverkiezingen. Alle regionale raden hebben 41 leden, ook al varieert het inwoneraantal van 587.000 tot 1,8 miljoen per regio. Het takenpakket van de regio's betreft vooral gezondheidszorg zoals ziekenhuizen en daarnaast regionale ontwikkeling. Regionale raden vormen het hoogste orgaan in de regio's. Uit hun midden wijzen regionale raden ook een voorzitter (*regionsrådsformand*) en twee plaatsvervangende voorzitters aan. De regionale raden stellen uit hun midden een evenredig samengestelde uitvoerende commissie samen, verantwoordelijk voor beleidsvoorbereiding en -uitvoering. Alle besluiten moeten langs deze commissie. De permanente, uitvoerende commissie staat onder leiding van de voorzitter van de regionale raad. Daarnaast stellen regionale raden tijdelijke adviescommissies in. Er zijn ons geen gegevens bekend over de tijd die regionale raadsleden besteden aan hun ambt.

De Wet op het decentraal bestuur (*Kommunestyrelsesloven*) en nadere landelijke regelgeving omkaderen de vergoedingen. In de regio's is dat verder ingevuld. Hier figureert de *Vederlagsregulativ* (vergoedingenreglement) van de regio Midtjylland als voorbeeld. Er is een vaste vergoeding die het bijwonen van vergaderingen en scholing zou moeten dekken. Deze vergoeding behelst omgerekend € 1.274 per maand. Deze vergoeding wordt verlaagd met jaarlijks € 2.843, wanneer een lid beroep wil doen op compensatie voor inkomstenderving. De voltijds voorzitter krijgt een vergoeding van € 150.350 per jaar. De twee plaatsvervangende voorzitters ontvangen elk tien procent van de voorzittersvergoeding. Voor deelname aan de uitvoerende en andere commissies komen raadsleden in aanmerking voor een extra vergoeding. Een lid met één of meer kinderen onder de tien jaar krijgt € 150 per maand extra vergoeding. Bij afwezigheid vanwege bijvoorbeeld ziekte of zwangerschap loopt de vergoeding nog maximaal negen maanden door. Daarnaast kunnen raadsleden aanspraak maken op vergoeding van reis- en verblijfkosten, abonnementen en communicatie. Ook krijgen ze ICT-middelen ter beschikking gesteld. Noodzakelijke kosten vanwege een handicap of mantelzorg worden ook vergoed. Een ongevalverzekering en aansprakelijkheidsverzekering worden afgesloten voor de raadsleden.

Bij het ontbreken van gegevens over het aantal uren dat Deense provincieraadsleden besteden aan het werk, is het niet mogelijk een indicatie te geven van het aantal euro per uur dat zij ontvangen. Wel is het mogelijk om te concluderen dat de maandelijkse vergoeding ongeveer gelijk is aan die van een Nederlands Statenlid.

De Zweedse Landstingsfullmäktige

De zeventien *Landstingsfullmäktige* en vier *Regionsfullmäktige* zijn de Zweedse tegenhangers van de Nederlandse Provinciale Staten. Zij worden eens in de vier jaar rechtstreeks gekozen.³⁷ De verkiezingen vinden gelijktijdig plaats met de verkiezingen voor gemeenteraden en het nationale parlement. Het aantal leden van de Zweedse provinciale raden loopt uiteen van 45 tot 149, afhankelijk van het inwoneraantal. Dat aantal varieert tussen 60.000 tot 2,3 miljoen inwoners. Het takenpakket betreft vooral gezondheidszorg (zoals ziekenhuizen) en in het geval van de *regionsfullmäktige* ook regionale ontwikkeling, infrastructuur en transport.

³⁶ P.E. Mouritzen (2011) Denmark. In H. Heinelt en X. Bertrana (red.), *The second tier of local government in Europe: Provinces, counties, départements and Landkreise in comparison*. Londen: Routledge. 56-72.

³⁷ H. Bäck (2011) Sweden. In H. Heinelt en X. Bertrana (red.), *The second tier of local government in Europe: Provinces, counties, départements and Landkreise in comparison*. Londen: Routledge. 243-268.

Zweedse provincieraad hebben wetgevende, controlerende en volksvertegenwoordigende verantwoordelijkheden. Een provincieraad stelt een voorzitter en vicevoorzitter aan die de leiding hebben over het proces van vergaderen en besluiten nemen. Op grond van de *Kommunallagen* (Wet decentraal bestuur) kunnen provincieraad uit hun midden evenredig samengestelde commissies vormen, waarbij ze per commissie ook de voorzitter en één of twee vicevoorzitters aanwijzen. Een uitvoerende commissie (*landstingsstyrelsen* of *regionsstyrelsen*) en een rekeningencommissie zijn verplicht. Alle besluiten moeten langs de uitvoerende commissie alvorens de gehele provincieraad erover beslist. De uitvoerende commissie is verantwoordelijk voor financiën, beleidsvorming en -uitvoering, en ziet ook toe op de andere commissies. De provincieraad kan echter beslissen gedeeltelijk de uitvoerende verantwoordelijkheden over te dragen aan andere commissies. Daardoor zijn er organisatorische verschillen tussen Zweedse provincieraad. Een gebruikelijk model is dat elke commissie verantwoordelijk is voor de beleidsvorming en aansturing van een bepaald beleids-terrein.³⁸ Naar schatting besteden raadsleden een halve dag (vier uur) per week aan vergaderingen van de raad, commissies en fracties.³⁹ Het blijft lastig om in te schatten hoeveel tijd ze gemiddeld in totaal kwijt zijn voor andere werkzaamheden, maar op grond van de tijdsbesteding van hun Nederlandse en Duitse tegenhangers zou dat ongeveer evenveel kunnen zijn, wat dus een totaal van acht tot twaalf uur per week zou maken.

De *Kommunallagen* legt het recht op een redelijke compensatie voor inkomstenderving voor provincieraadsleden vast. Leden met een handicap en met kinderen die zorg nodig hebben, komen voor extra compensatie in aanmerking. Daarnaast kan de provincieraad een vergoeding voor reiskosten en werkzaamheden alsook een pensioen en andere financiële arrangementen verstrekken. Het is aan de provincieraad om daar invulling aan te geven. Daardoor verschillen de vergoedingen van provincie tot provincie. Hier vormen vergoedingen in de *landstingsfullmäktige* van Västerbotten een voorbeeld, zoals die zijn vastgelegd in het *Arvodetsregler* (vergoedingsreglement). De vergoedingen worden bepaald aan de hand van een basisbedrag van omgerekend € 74.318. Een lid mag maximaal 1,4 dit bedrag ontvangen. De raadsvoorzitter komt daarvoor in aanmerking. Een gewoon lid krijgt 0,1 van dit basisbedrag toegewezen. Vicevoorzitters, commissievoorzitters en -vicevoorzitters krijgen bijvoorbeeld 0,9 of 0,6 van dit basisbedrag. Als een lid voor minder dan 0,4 van dit bedrag in aanmerking komt, dan wordt betaald via een dagvergoeding. Leden komen in aanmerking voor een dagvergoeding bij onder meer raads-, commissie- en fractievergaderingen, overleggen met managers en cursussen. Een lid krijgt een dagvergoeding van € 134 voor een vergadering van de *landstingsfullmäktige* inclusief reistijd die langer dan vier uur duurt. Voor een commissievergadering is dat bedrag € 116. Een lid krijgt niet nóg een dagvergoeding als er andere vergaderingen op zo'n dag plaatsvinden. Er is verder een tegemoetkoming in reis- en verblijfkosten. Als een lid dagvergoedingen ontvangt en inkomen derft, kan daarvoor worden gecompenseerd. Leden krijgen verder vergoeding van telefoonkosten, voor kinderopvang en mantelzorg. Er zijn verder vergoedingen voor leden die afwezig zijn vanwege ziekte, studie of ouderschap. Aan leden worden ICT-middelen ter beschikking gesteld. Leden zijn belastingplichtig over hun algemene vergoeding. Op grond van de algemene vergoeding van 0,1 van het basisbedrag voor provincieraadsleden zonder extra werkzaamheden en de schatting van het gemiddeld aantal uren besteed door dergelijke leden, zouden ze zo'n € 17 per uur ontvangen.

³⁸ S. Montin (2014) Municipalities, regions and county councils: Actors and institutions. In J. Pierre (red.) *The Oxford handbook of Swedish politics*. Oxford: Oxford University Press. 367-382.

³⁹ Persoonlijke communicatie Anders Lidström (Umeå universitet), 16 december 2019.

De algemene vergoeding voor Statenleden in vergelijkend perspectief

Meer dan bij de waterschappen zijn de Provinciale Staten vergelijkbaar met de behandelde internationale tegenhangers. Er zijn overeenkomsten in mate van autonomie (*self-rule*), kiesstelsel en de dominantie van partijen. Ook blijken in alle gevallen verkiezingen voor provinciale volksvertegenwoordigingen na een vaststaande periode plaats te vinden. Die verkiezingen vallen net als in Nederland samen met andere verkiezingen.

Niettemin zijn er ook nadrukkelijke verschillen op te merken. Allereerst zijn er in Vlaamse en Nordrhein-Westfaalse provincies minder vaak verkiezingen dan in Nederland. (Kandidaat-)volksvertegenwoordigers hoeven daar dus minder vaak op campagne om kiezerssteun te verwerven voor hun mandaat. Verder loopt het aantal inwoners per volksvertegenwoordiger nogal uiteen binnen en tussen landen. Daarnaast verschilt het takenpakket van de provincies. Vooral in Denemarken en Zweden betreft dat het sociale domein, en gezondheidszorg in het bijzonder, terwijl Vlaamse en Nederlandse provincies vooral gericht zijn op het fysieke domein. Tot slot variëren de hoogte en soort van vergoedingen voor provinciale volksvertegenwoordigers, niet alleen tussen maar ook binnen landen. Daardoor is het al met al onmogelijk om een internationale benchmark te formuleren.

Er is wel aan te geven of de algemene vergoeding van Statenleden verhoudingsgewijs hoog of laag is in internationaal perspectief. Met ongeveer € 13 per uur ontvangen ze minder dan leden van provinciale volksvertegenwoordigingen in het Zweedse Västerbotten (€ 17) en Nordrhein-Westfalen (€ 15,40). Daar staat tegenover dat ze beduidend meer ontvangen dan leden van Vlaamse provincieraden, die nog geen € 4 per uur ontvangen. Daarbij moet worden aangetekend dat dit is gebaseerd op brutobedragen waarover veelal nog belasting moet worden geheven, er allerlei andere vormen van financiële vergoedingen zijn en tijdsbesteding is afgeleid van zelf gerapporteerde uren of schattingen.

3.3 Deelconclusie

De internationale vergelijking heeft laten zien dat het niet goed mogelijk is om een internationale benchmark te ontwikkelen voor de vergoeding voor Staten- en algemeen bestuursleden. Wel is te stellen wat de hoogte van de algemene vergoeding van Statenleden is ten opzichte van hun tegenhangers elders. Vlaamse provincieraadsleden zonder extra werkzaamheden ontvangen beduidend minder dan Nederlandse Statenleden, terwijl provincieraadsleden in Zweden en Nordrhein-Westfalen wat meer vergoeding verkrijgen. Er zijn echter allerlei andere vergoedingen en verstrekkingen die het totale financiële plaatje voor een provinciale volksvertegenwoordiger bepalen. Door de variëteit aan vergoedingsarrangementen is het bovendien moeilijk zo niet ondoenlijk om een benchmark te ontwikkelen.

4 Het belang van vergoedingen

Vergoedingen zijn over het algemeen van beperkt belang in het proces van rekrutering en kandidaatstelling van Statenleden en algemeen bestuursleden. Hogere vergoedingen zouden er wel toe kunnen bijdragen dat zittende volksvertegenwoordigers zich eerder opnieuw kandideren. Dat kan leiden tot langer dienende en meer ervaren politici, maar mogelijk ook tot een selecte en minder diverse samenstelling.

4.1 Inleiding

Het zijn niet de minsten die over het belang van vergoedingen aan politici hebben geschreven. De bekende politiek filosoof Alexis de Tocqueville (1805-1859) vreesde bijvoorbeeld dat bij een te lage vergoeding alleen rijken zich zouden kunnen veroorloven aan de politiek deel te nemen. De beroemde socioloog Max Weber (1864-1920) onderstreepte het belang van een afdoende vergoeding om gelijke participatie te bevorderen. Een hoge beloning heeft echter ook op kritiek kunnen rekenen. De klassieke denker Plato en de Britse filosoof John Stuart Mill (1806-1873) stelden dat een (hoge) beloning niet de juiste burgers zou aantrekken: Zouden die niet slechts volksvertegenwoordigers willen worden én blijven vanwege de vergoeding?⁴⁰

Dit hoofdstuk behandelt de verschillende doelen zoals gelijke politieke participatie die met vergoedingen zijn beoogd. Het bespreekt daarbij ook welk feitelijk bewijs er is of die doelen daadwerkelijk worden bereikt. Ook al is dat vaak gebaseerd op onderzoek naar politici in andere besturen dan provincies en waterschappen, dat bewijs geeft wel een zekere indruk in welke mate die doelen worden behaald of niet. Wat er wel bekend is over het oordeel van ambtsdragers in waterschappen en provincies over hun vergoedingen, komt als eerste aan bod in dit hoofdstuk.

Al met al blijkt dat met name Statenleden al langere tijd ontevreden zijn over hun vergoeding. Die vergoeding is echter maar van beperkt belang voor burgers om zich te kandideren als Statenlid of voor welk politiek ambt dan ook. Wel zijn er aanwijzingen dat een als te laag ervaren vergoeding van invloed kan zijn voor volksvertegenwoordigers om zich opnieuw te kandideren. Het blijft echter een politieke afweging of het een goede of slechte zaak is dat de omloopsnelheid van vertegenwoordigers hoger is of niet.⁴¹

4.2 Vergoeding

In de afgelopen dertig jaar is er steeds meer wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd naar vergoedingen voor mensen in een publiek ambt en de gevolgen daarvan voor bijvoorbeeld gelijke participatie. Uit dat onderzoek blijkt onder meer dat in veel landen vergoedingen voor volksvertegenwoordigers zijn achtergebleven bij beloningen voor ambtenaren, bestuurders van verzelfstandigde

⁴⁰ Zie voor diverse argumenten C. Hood (1992) Looking after number one: Politicians' reward and the economics of politics, *Political Studies*, XL, 207-226 en L.Holm Pedersen, J.O. Dahlgaard en R.T. Pedersen (2019) Rewarding the top: Citizens' opposition to higher pay for politicians, *Scandinavian Political Studies*, 42(2), 118-137.

⁴¹ UvW geeft aan dat het voor algemeen bestuursleden minimaal een paar jaar duurt om deskundigheid op te bouwen. Als men na één periode weer verdwijnt uit het bestuur is dat volgens hun een mis-/desinvestering.

organisaties en vooral topfuncties in de private sector, ook in Nederland.⁴² Er is echter nog nauwelijks onderzoek naar standpunten over vergoedingen.⁴³ Dat geldt ook voor Statenleden en algemeen bestuursleden van waterschappen. Dat beperkt zich tot enkele enquêtes in de afgelopen twintig jaar. Een uitzondering vormt een onderzoek uit 1974 en 1975 onder Statenleden. Toentertijd kwamen zij in aanmerking voor presentiegelden en reis- en verblijfkosten om vergaderingen bij te wonen. Van de ondervraagde Statenleden vond 44 procent de presentiegelden voor Statenvergaderingen afdoende en 42 procent vond die te laag.⁴⁴ Hogere-inkomensgroepen bleken daarbij veel minder tevreden over de vergoeding dan lagere-inkomensgroepen, ook al besteedden lagere-inkomensgroepen gemiddeld meer tijd aan hun politieke werkzaamheden. Niettemin stelde 64 procent dat er “geen redelijke verhouding tussen geboden honorering en de geëiste inspanning voor het Statenwerk” bestond.⁴⁵ Van 58 procent van de Statenleden die vaak al na één zittingsperiode vertrokken, golden drukke werkzaamheden als belangrijkste vertrekreden. Daarnaast voldeed het toenmalige honoreringssysteem niet in de ogen van veel Statenleden. Invoering van vaste vergoedingen kon echter op discussie rekenen. Voorstanders achtten het een betere compensatie voor gedeelde inkomsten, terwijl tegenstanders vreesden voor “baantjesjagerij” en verwording van hun vertegenwoordigende ambt tot een “ordinair beroep”. Of de al snel daarna ingevoerde vaste vergoeding deze ontevredenheid wegnam, is onbekend.

De eerstvolgende onderzoeken naar de tevredenheid over vergoedingen dateren uit 2004, 2010, 2013, 2014, 2015, 2017 en 2019. In 2004 gaven Statenleden op een schaal van 10 een 4,5 voor hun vergoeding van werkzaamheden. In 2014 was dat een 4,7, terwijl toen de onkostenvergoeding een 5,8 scoorde.⁴⁶ Over de vraag of respondenten tevreden zijn over de compensatie van reiskosten en zijn Statenleden anno 2019 verdeeld, 53 procent vindt de reiskosten te laag, het restant vindt de compensatie precies goed of te hoog. Het oordeel over de algemene vergoeding was en is echter duidelijk negatief, variërend van 77,6 procent (2010), 72,5 procent (2013), 67 procent (2015), en 76,7 procent (2017) en 90 procent (2019) van de Statenleden die de vergoeding te laag achtten (zie Figuur 4.1).⁴⁷ Wel is politieke ideologie hierbij van belang. SP-Statenleden zijn gemiddeld genomen minder ontevreden over de vergoeding.

⁴² B.G. Peters en M. Brans (2012), Conclusion : Choosing public sector rewards. In M. Brans en B.G. Peters (red.), *Rewards for high public office in Europe and North America*. Londen: Routledge. 285-292 en F. van der Meer, J. Kenter en Th. Toonen (2012) Rewards for high public office. In M. Brans en B.G. Peters (red.), *Rewards for high public office in Europe and North America*. Londen: Routledge. 141-156.

⁴³ Een uitzondering is L. Holm Pedersen, R.T. Pedersen en Y. Bhatti (2018) When less is more; On politicians' attitude to remuneration. *Public Administration*, 96, 668-689. Zij tonen op grond van onderzoek onder Deense raadsleden aan dat vooral linkse en ook rechts-populistische politici tegen hoge(re) vergoedingen zijn.

⁴⁴ SGBO (1975) *De Staten behoord... Een onderzoek naar de positie van statenleden*. Den Haag: SGBO. P.76-77.

⁴⁵ Idem, p.86.

⁴⁶ H. Slooijer, I. van Straaten en A. van den Heuvel (2014) *Een ondergewaardeerd maar mooi ambt: Belevingsonderzoek onder de leden van de Provinciale Staten*. Amersfoort: BMC.

⁴⁷ Daadkracht (2010; 2013; 2017) *Nationaal Statenledenonderzoek*. Nijmegen: Daadkracht; P. van Wijnen en M. Hulsen (2015) *Een belevingsonderzoek onder decentrale volksvertegenwoordigers*. Horst: Overheid in Nederland. En SEO Economisch Onderzoek (2019) *Vergoedingen Staten- en algemeen bestuursleden*.

Figuur 4.1 Circa 90 procent van de Statenleden geeft aan dat de vergoeding (veel) te laag is



Noot: Deze figuur is gebaseerd op 199 waarnemingen

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Verder leeft in de afgelopen tien jaar onder een deel van de Statenleden ontevredenheid over de tijdsbesteding. 62 procent ervoer in 2014 een (te) hoge werkdruk met een gemiddelde van 20 uur per week.⁴⁸ In 2017 zou 42,6 procent van de Statenleden meer of minder tijd aan het Statenwerk willen besteden. De 18,3 procent van de Statenleden die minder tijd zouden willen besteden, was ook wat minder geneigd om zich opnieuw kandidaat te stellen.⁴⁹ Door de combinatie van hoge werkdruk en laag ervaren vergoeding maakte in 2014 een forse minderheid van de Statenleden zich zorgen dat het moeilijker zou zijn om voldoende kandidaten voor de Staten te werven. De vergoeding leek echter toen geen rol te spelen in hun eigen besluit om zich (opnieuw) te kandideren.⁵⁰ Maatschappelijke betrokkenheid, interesse in politiek en bestuur in de provincie en invloed uitoefenen op het beleid waren de belangrijkste redenen voor Statenleden om zich beschikbaar te stellen. In een enquête uit 2015 blijkt echter dat 32 procent van de Statenleden die hadden getwijfeld om zich te kandideren, de laag ervaren financiële vergoeding noemde.⁵¹ Met 51 procent telde alleen tijdsdruk meer mee als reden om te twijfelen. Een Statenlid anno 2019 die de vergoeding te laag vindt, is evenwel slechts in beperkte mate geneigd om zich niet opnieuw kandidaat te stellen (zie Figuur 2.1).

Statenleden geven aan dat de belangrijkste overwegingen om de functie als Statenlid te willen vervullen en zich te kandideren waren: (i) een bijdrage leveren aan de samenleving (77 procent), en (ii) uitvoering geven aan eigen politieke ideeën (68 procent). Bovendien beleefde 92 procent van de Statenleden plezier aan hun Statenlidmaatschap, en waren ruime meerderheden tevreden over in-

⁴⁸ H. Slooijer, I. van Straaten en A. van den Heuvel (2014) *Een ondergenvaardeerd maar mooi ambt: Belevingsonderzoek onder de leden van de Provinciale Staten*. Amersfoort: BMC.

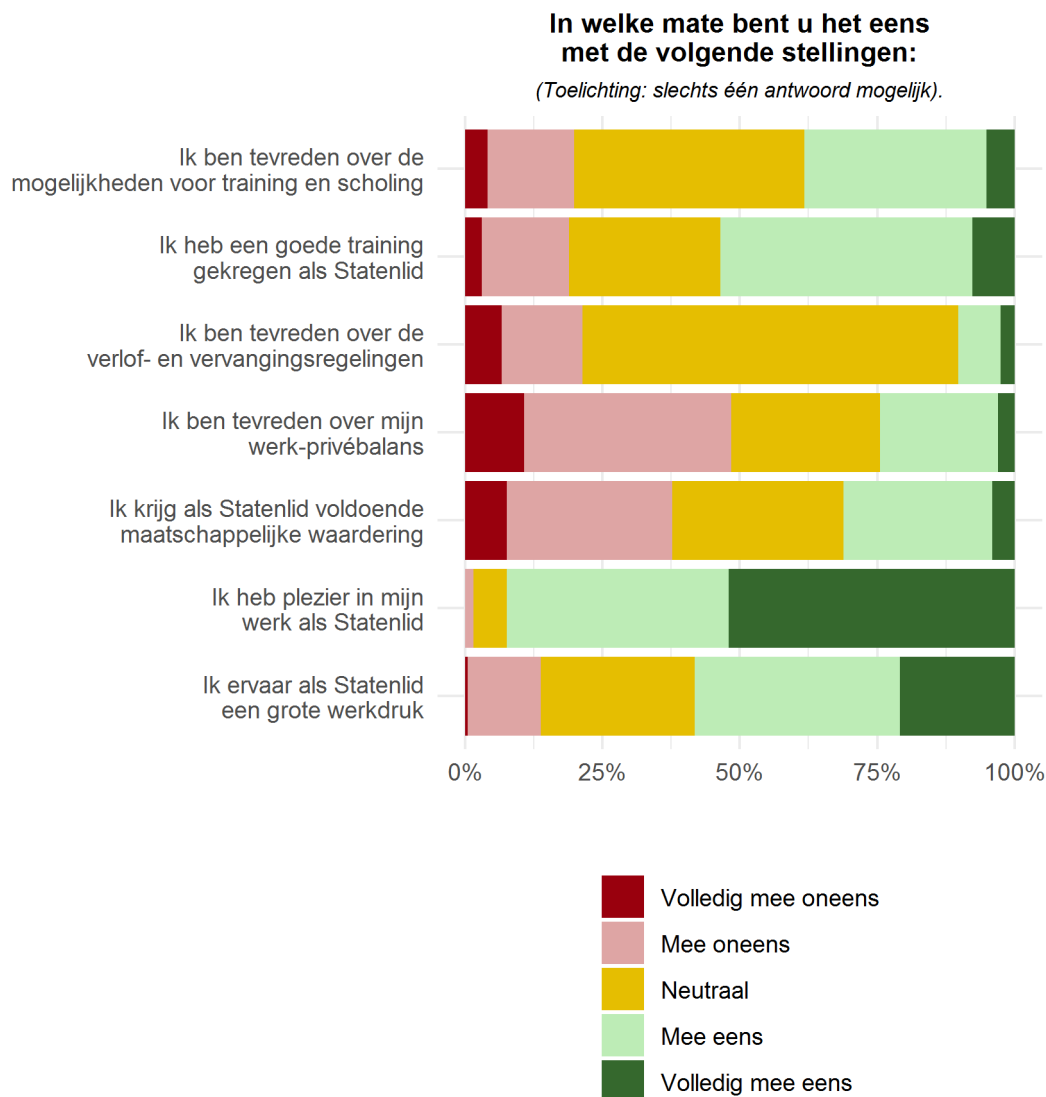
⁴⁹ Daadkracht (2017), p.8. *Nationaal raadsledenonderzoek*. Nijmegen

⁵⁰ H. Slooijer, I. van Straaten en A. van den Heuvel (2014) *Een ondergenvaardeerd maar mooi ambt: Belevingsonderzoek onder de leden van de Provinciale Staten*. Amersfoort: BMC.

⁵¹ P. van Wijnen en M. Hulsen (2015) *Een belevingsonderzoek onder decentrale volksvertegenwoordigers*. Horst: Overheid in Nederland.

dividuele baten (zoals inzetten en ontwikkelen eigen talenten) en de vervulling van vertegenwoordigende taken (zoals het vertegenwoordigen van burgers).⁵² Een soortgelijk gemengd beeld – plezier in het werk als Statenlid, maar ontevredenheid over de tijdsdruk – is ook te zien in 2019 (zie Figuur 4.2).

Figuur 4.2 Statenleden hebben (veel) plezier in het werk, maar ervaren ook lasten



Noot: Deze figuur is gebaseerd op 199 waarnemingen

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

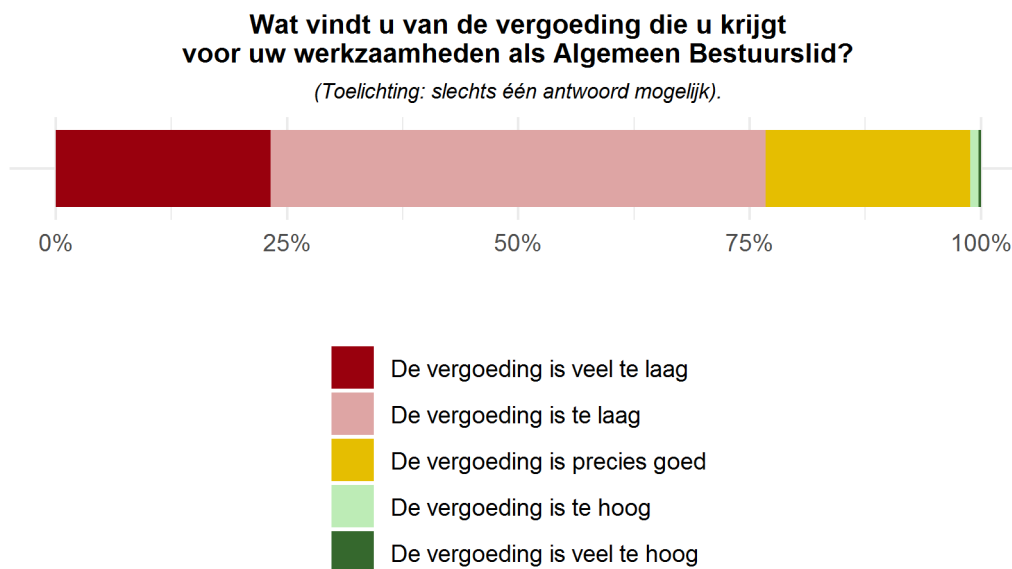
Onderzoek naar standpunten over vergoedingen onder algemeen bestuursleden van waterschappen is schaarser. Uit een eerste enquête in 2015 bleek dat een bijdrage leveren aan de maatschappij veruit de belangrijkste reden was om zich te kandideren (80 procent), gevolgd door opkomen voor belangen van groepen (47 procent).⁵³ Voor 13 procent van de algemeen bestuursleden die twijfelden, gold de laag ervaren financiële vergoeding als reden om te twijfelen over kandidaatstelling. 35

⁵² BMC (2014); Van Wijnen en Hulslen (2015).

⁵³ Van Wijnen en Hulslen (2015)

procent van de algemeen bestuursleden achtte de vergoeding te laag. Uit de enquête uitgevoerd voor dit rapport blijkt evenwel 77 procent ontevreden te zijn over de vergoeding (zie Figuur 4.3). Ook hierbij blijkt echter dat dit beperkt van invloed is om zich opnieuw te kandideren (zie Figuur 2.1). Waar algemeen bestuursleden over het algemeen tevreden zijn over de tegemoetkoming voor de onkosten, zijn ze verdeeld over de vraag of de reiskosten voldoende worden gecompenseerd.

Figuur 4.3 Circa 75 procent van de AB-leden geeft aan dat de vergoeding (veel) te laag is



Noot: Deze figuur is gebaseerd op 357 waarnemingen

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Statenleden zijn niet alleen ontevredener over de vergoeding dan de algemeen bestuursleden van de waterschappen, maar ook ontevredener dan gemeenteraadsleden. Uit enquêtes uit 2012, 2014, 2015 en 2017 vindt tussen de 40 en 50 procent van gemeenteraadsleden dat de vergoeding te laag is.⁵⁴ Voor 17 procent van de raadsleden was het ook een reden om te twijfelen om zich te kandideren.⁵⁵ Uit onderzoek naar rekrutering en kandidaatstelling van raadsleden voor de verkiezingen van 2006 tot en met 2018 zegt bovendien gemiddeld zo'n 15 procent van de partijen dat het hen moeite kost om kandidaten te vinden vanwege de onvoldoende geachte beloning.⁵⁶ Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat laag geachte beloning voor slechts zo'n 2 procent van de zittende raadsleden reden was om te stoppen. Dat bevestigt eerder onderzoek waaruit blijkt dat al langer bestaande ontevredenheid over vergoedingen onder raadsleden, geen rol lijkt te hebben gespeeld in hun besluit om te stoppen met hun ambt.⁵⁷

Burgers zelf geven aan dat ze het (zeer) moeilijk vinden om Statenlid te worden (59 procent), meer nog dan om gemeenteraadslid (40,6 procent) of algemeen bestuurslid (46,9 procent) te worden.⁵⁸ 95,8 procent van de burgers acht het daarnaast (zeer) onwaarschijnlijk dat ze Statenlid zouden

⁵⁴ Idem; Daadkracht (2012; 2014; 2017) *Nationaal raadsledenonderzoek*. Nijmegen: Daadkracht.

⁵⁵ Van Wijnen en Hulsen (2015).

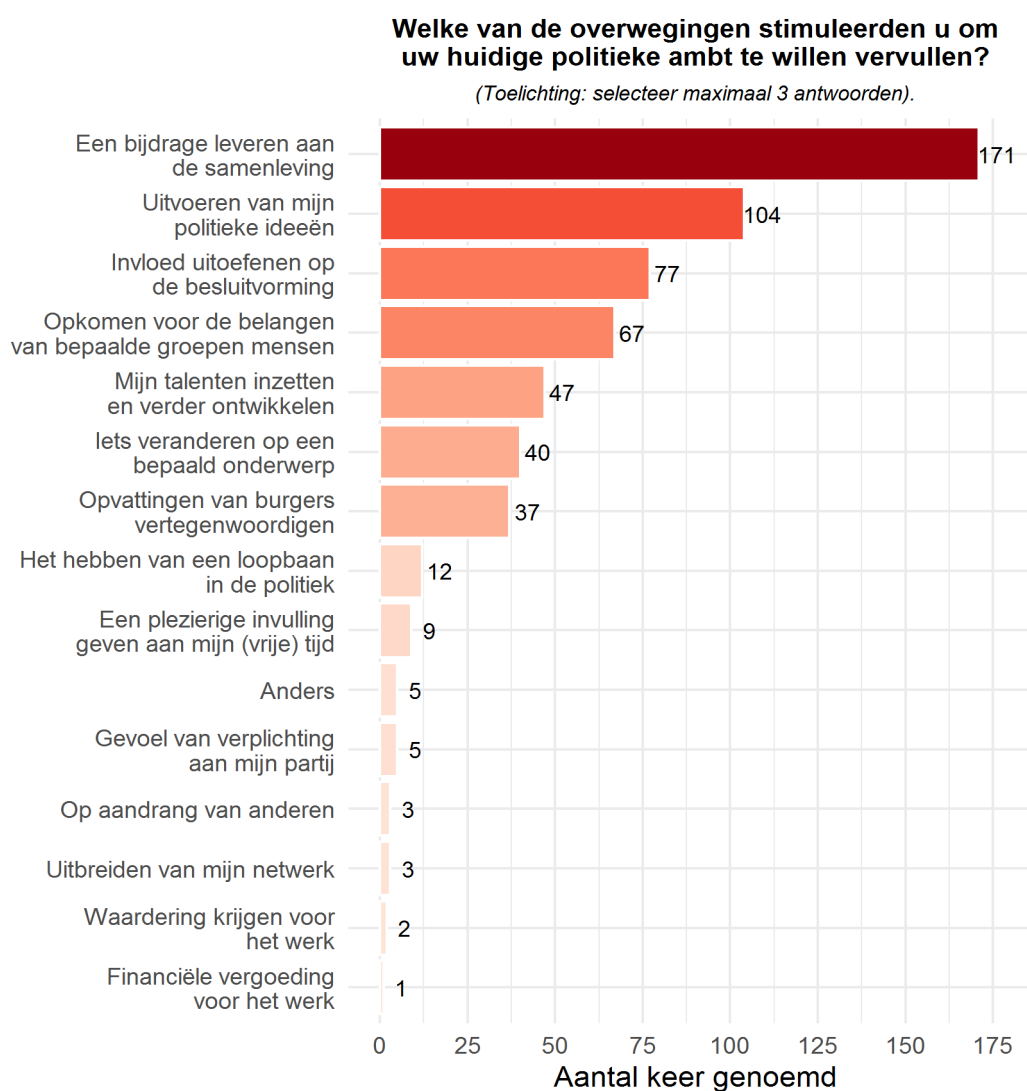
⁵⁶ M. Boogers en G. Voerman (2018) *Rekrutering en selectie van kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2018: Ontwikkelingen vanaf 2006 geduid*. Enschede/Groningen: UT/RUG.

⁵⁷ E. Lensink (1994) *Wethouders en raadsleden: Een actueel beeld van ongeveer 11.000 gemeentebestuurders*. Den Haag: SGBO; H. Tjalma (2006) *Afgetreden raadsleden: Motieven en ervaringen*. Den Haag: SGBO

⁵⁸ Van Wijnen en Hulsen (2015)

worden; dat is nog net iets meer dan voor gemeenteraadslid (91,9 procent) of algemeen bestuurslid (93,9 procent). Financiële vergoedingen lijken daarbij echter nauwelijks een rol te vervullen. 8 procent van de burgers vindt weliswaar de vergoeding te laag maar daar staat echter tegenover dat 11 procent van hen de vergoeding ziet als één van de baten om volksvertegenwoordiger te zijn. Dat mag meer zijn dan de 2 procent van de zittende decentrale volksvertegenwoordigers, maar dat blijkt beperkt. Een bijdrage aan de samenleving leveren geldt als veel belangrijker motief.⁵⁹ En het ontbreken van kennis en partijlidmaatschap zijn voor burgers veel belangrijkere redenen om het niet te doen. Figuur 4.3 geeft de belangrijkste overwegingen om anno 2019 Statenlid te worden weer. Daaruit blijkt ook weer dat allerlei andere motieven dan de vergoeding van veel grotere invloed zijn.

Figuur 4.3 Een bijdrage aan de samenleving leveren is de belangrijkste overweging om Statenlid te worden. De financiële vergoeding is slechts éénmaal genoemd (n = 199).



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

⁵⁹ Vgl. B. Denters (2012) A dirty job that needs to be done! De rol van het raadslid in de ogen van Nederlandse burgers. *Bestuurswetenschappen*, 3, 14-34.

Ook algemeen bestuursleden van waterschappen geven aan graag een bijdrage aan de samenleving te willen leveren (zie Figuur 4.4). De financiële vergoeding is relatief minder belangrijk, met slechts elfmaal respondenten die het noemen.

Figuur 4.4 Een bijdrage aan de samenleving leveren is de belangrijkste overweging om AB-lid te worden. De financiële vergoeding is relatief minder belangrijk (n = 357)



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Al met al blijkt dus dat de financiële vergoeding beperkt van belang is voor het (opnieuw) kandideren voor een vertegenwoordigend ambt in het decentraal bestuur in Nederland. Alleen in het besluit van Statenleden om zich opnieuw te kandideren, speelt het nadrukkelijker een rol.

4.3 Toegang tot het politieke ambt

Eén van de argumenten voor een vergoeding is het bevorderen van gelijke toegang voor alle burgers tot politieke ambten. Al in de Atheense democratie werd het aantal obolen voor het bijwonen van een vergadering verhoogd om ervoor te zorgen dat burgers die anders moesten werken, voor een volksvergadering tijd konden vrijmaken. En zoals eerder aangegeven, zagen De Tocqueville en Weber in een afdoende vergoeding een middel om te voorkomen dat alleen rijken zouden kunnen deelnemen aan politiek. Nu is het lastig om aan te geven wat een afdoende vergoeding zou moeten zijn om ook anderen dan rijke burgers het mogelijk te maken om volksvertegenwoordiger te worden. Bovendien bleek al dat burgers allerlei andere motieven hebben om zich al dan niet te kandideren als Statenlid of algemeen bestuurslid. Zonder uitputtend te willen zijn, zijn dit in willekeurige volgorde andere motieven die uit wetenschappelijk onderzoek naar voren komen:⁶⁰

- Politieke invloed kunnen uitoefenen;
- Burgers en hun belangen willen vertegenwoordigen;
- Eigen ideeën of partijidealen willen uitvoeren;
- Maatschappelijke betrokkenheid;
- Algemene interesse in politiek;
- Opbouwen netwerk voor verdere carrière;
- Vergroten verdiencapaciteit na zittingsperiode;
- Politiek talent ontwikkelen;
- Partijloyaliteit;
- Burgerplicht;
- Maatschappelijke waardering en prestige verwerven;
- Geen interesse in politiek;
- Afkeer van politiek;
- Tijdsgebrek;
- Gezondheid;
- Gebrek aan kennis; en
- Al dan niet gevraagd om zich te kandideren.

Er zijn dus tal van uiteenlopende motieven. Sommige motieven gaan uit van eigenbelang, terwijl altruïsme en het algemeen belang andere motieven kenmerken. Sommige motieven vloeien voort uit interne overtuigingen, andere zijn het resultaat van externe prikkels. Uit onderzoek blijkt ook dat de ene burger de andere niet is, en de ene volksvertegenwoordiger de andere niet. Als de prikkel van financiële beloning al van enige invloed is, geldt dat dus voor sommige burgers en politici meer dan voor andere. Op grond van het spaarzame onderzoek naar het effect van vergoeding op gelijke participatie vallen daarbij twee punten op: (i) Een hogere vergoeding zou ertoe kunnen leiden dat groepen met hogere inkomens en een hogere opleiding zich vaker kandideren en een vertegenwoordigend ambt verwerven; (ii) een hogere vergoeding kan ertoe leiden dat zittende volksvertegenwoordigers zich vaker opnieuw kandideren.

Het eerste punt is dus dat een hogere vergoeding groepen met een hoger inkomen en een hogere opleiding lijkt aan te trekken tot vertegenwoordigende ambten. Daar bestaan in ieder geval feitelijke

⁶⁰ Gebaseerd op Van Wijnen en Hulsen (2015); Boogers en Voerman (2018); Denters (2012); Holm Pedersen et al. (2018); T. Verhelst, H. Reynaert en K. Steyvers (2013) Political recruitment and career development of local councilors in Europe. In B. Egner, D. Sweeting en P.J. Klok (red.) *Local councillors in Europe*. Wiesbaden: Springer. 27-49; A. Ritz (2015) Public service motivation and politics: Behavioural consequences among local councilors in Switzerland. *Public Administration*, 93(4), 1121-1137.

aanwijzingen voor in Braziliaanse gemeenteraden en Amerikaanse deelstaten.⁶¹ Dat is op zich ook niet verwonderlijk. Een hogere vergoeding maakt het verschil tussen hun inkomen en de vergoeding veelal kleiner. De overstap naar het ambt van vertegenwoordiger is dan in financieel opzicht minder groot. Hoewel daarover meer wisselende bevindingen zijn, zou een hogere vergoeding ook kunnen samenhangen met een hoger aantal vertegenwoordigers met een hogere opleiding.⁶² Vraag blijft wel hoe hoog de vergoeding en verhoging ervan moeten zijn om soortgelijke effecten te zien in Nederlandse provincies en waterschappen. Dat hangt immers ook van de context af: hoe hoog zijn de salarissen voor werk? Het is daarnaast een politieke afweging of het een goede zaak is dat meer mensen met een hoger inkomen en een hogere opleiding in de volksvertegenwoordiging komen. De discussies over diplomademocratie geven aan dat daarover vraagtekens leven.

Uit onderzoek lijkt er verder een verband te bestaan tussen hogere vergoeding en de mate waarin volksvertegenwoordigers zich opnieuw kandidaat stellen. De kans is 10 procent groter dat Zwitserse raadsleden die tevreden zijn over hun vergoeding zich opnieuw kandidaat stellen; een feitelijk hogere vergoeding maakt het zelfs 14 procent waarschijnlijker.⁶³ Ook uit onderzoek naar Braziliaanse gemeenteraden, Amerikaanse school boards, het Amerikaanse congres en het Europees Parlement zijn er aanwijzingen dat zij zich bij een (hogere) vergoeding eerder opnieuw kandidaat stellen, ook al verschilt dat wel van soort politicus.⁶⁴ Dat er in zo'n diversiteit aan besturen dergelijke statistische samenhang tussen een hogere vergoeding en (her)kandidaatstelling is te vinden, maakt het enerzijds waarschijnlijker dat er daadwerkelijk een oorzakelijk verband bestaat. Anderzijds maakt die diversiteit het juist weer lastig om de bevindingen toe te passen op de situatie van Statenleden en algemeen bestuursleden van waterschappen. Het is immers uit al die diverse situaties moeilijk af te leiden hoe hoog een vergoeding en hoe groot de verhoging zou moeten zijn, om effect te hebben op de bereidheid van volksvertegenwoordigers zich opnieuw te kandideren. Bij vertrekkende Nederlandse raadsleden leek de ontevredenheid over de vergoeding bijvoorbeeld geen rol te spelen. Bovendien is het onderzoek vaak vooral gericht op de algemene vergoeding en niet op andere vergoedingsarrangementen, die de uitkomsten zouden kunnen hebben vertekenen. Daarbij blijft dat andere motieven van groter belang kunnen blijven. Naast dergelijke feitelijke afwegingen is het ook hier een politieke afweging of het goed of slecht is dat vertegenwoordigers langer hun ambt vervullen.

Ook al zijn er dus aanwijzingen dat een vergoeding wel van enige invloed is op participatie van verschillende groepen burgers en politici, het is slechts één van de vele factoren die daarop van

⁶¹ C. Ferraz en F. Finan (2009) *Motivating politicians: The impacts of monetary incentives on quality and performance* (working paper 14906). Cambridge (MA): National Bureau of Economic Research; N. Carnes en E.R. Hansen (2016) Does paying politicians more promote economic diversity in legislatures? *American Political Science Review*, 110(4), 699-716.

⁶² Ferraz en Finan (2009); K. Kotakorpi en P. Poutvaara (2011). Pay for Politicians and Candidate Selection: An Empirical Analysis. *Journal of Public Economics* 95 (7-8): 877-85; S. Gagliarducci en T. Nannicini (2013) Do Better Paid Politicians Perform Better? Disentangling Incentives from Selection. *Journal of the European Economic Association* 11(2), 369-98; zie echter Fisman et al. (2015) en M. Hoffman en E. Lyons (2014) Do higher salaries lead to higher performance? Evidence from state politicians. Rotman School of Management Working Paper No. 2345085.

⁶³ Ritz (2015)

⁶⁴ C. Ferraz en F. Finan (2009) *Motivating politicians: The impacts of monetary incentives on quality and performance* (working paper 14906). Cambridge (MA): National Bureau of Economic Research; M.P. Keane en A. Merlo (2010) Money, political ambition, and the career decisions of politicians. *American Economic Journal: Microeconomics*, 2, 186-215; R. Fisman, N.A. Harmon, E. Kamenica en I. Munk (2015) Labor supply of politicians. *Journal of the European Economic Association*, 13(5), 871-905; Hoffman en Lyons (2014); C. Berry en W.G. Howell (2005), Democratic accountability in public education, in W.G. Howell (ED.), *Besieged: School Boards and the Future of Education Politics*. Washington (DC): The Brookings Institution. 150-172.

invloed is. Het feit dat ondanks verschillen in vergoedingsstelsels er vaak toch een oververtegenwoordiging van witte, hoger opgeleide en oudere mannen is, geeft in ieder geval al aan dat andere motieven en factoren naar alle waarschijnlijkheid een zwaarwegender rol spelen.

4.4 Lekenbestuur

Moet het ambt van volksvertegenwoordiger een roeping, een erebaan zijn of is het een beroep? Is het wenselijk dat volksvertegenwoordigers van én voor politiek leven, en dat het ambt gewoon een betaalde baan is? Of moet politiek vooral een kwestie blijven van leken, van amateurpolitici, die nog tijd hebben om op een andere manier actief te zijn in de maatschappij? De wens is wijdverbreid in Europa dat decentrale ambtsdragers vooral lekenpolitici moeten zijn. Ook de minister van BZK onderstreept dat in haar brief waarin zij het onderhavige rapport aankondigde.⁶⁵

Het ideaal van een lekenpoliticus is gebaseerd op het idee van gelijkheid.⁶⁶ Elke burger zou in de volksvertegenwoordiging actief moeten kunnen zijn. De diversiteit van de maatschappij zou daarom ook terug te zien moeten zijn in de volksvertegenwoordiging. Bij professionele politici is er juist sprake van exclusiviteit. Bepaalde selectiecriteria als opleiding, beroep en afkomst uit bepaalde kringen zijn dan van belang. Dat maakt de vertegenwoordiging dus minder toegankelijk. Het onderscheid tussen leken- en professionele politici kent meer dimensies in lokale en provinciale politiek:⁶⁷ Het betreft de hoeveelheid tijd die een volksvertegenwoordiger besteedt aan zijn politieke werkzaamheden: is hij of zij daar voltijds mee bezig of blijft zijn ambt een nevenactiviteit? Een andere dimensie is het aantal termijnen dat vertegenwoordigers uitdienen. Bouwen ze politieke ervaring en expertise op door langer te dienen of vervullen ze slechts relatief kort hun politieke ambt? Daarnaast speelt de oriëntatie van de volksvertegenwoordigers mee: zijn ze slechts gericht op het vervullen van het ambt ten behoeve van de eigen gemeenschap of oriënteren ze zich op een verdere politieke carrière in het bestuur, de partij of een andere bestuurslaag?

Een andere dimensie van politieke professionalisering relateert direct aan vergoedingen. Verkrijgen volksvertegenwoordigers een bescheiden compensatie om aan te geven dat hun werkelijke inkomen buiten de politiek ligt of krijgen ze een salaris waarmee ze van hun politieke ambt kunnen leven? Uit wetenschappelijk onderzoek zijn er aanwijzingen dat de hogere vergoeding niet alleen een indicatie is van professionalisering, maar ook daaraan kan bijdragen. Zoals in sectie 3 al aangegeven, kan een hogere vergoeding leiden tot meer zittende vertegenwoordigers die zich opnieuw kandideren, en dat vaak ook met succes doen. Daarmee vormt zich dus een groep politici die het voor nieuwelingen lastiger zou kunnen maken om aan de politiek deel te nemen. Of dat daadwerkelijk gebeurt, hangt immers ook af van de kiezersgunst voor (partijen met) meer ervaren of juist nieuwe politici. Op een andere manier zou een hogere vergoeding ook aan professionalisering kunnen bijdragen. Uit onderzoek onder politici in Amerikaanse deelstaten blijkt dat volksvertegenwoordigers minder vaak een baan naast hun ambt hebben als de vergoeding hoger is.⁶⁸ Dat is op zich

⁶⁵ TK 2018-2019, 35.000 VII no. 88, Brief van de Minister van BZK (11 februari 2019).

⁶⁶ Verhelst et al. (2013)

⁶⁷ E. Guérin en É. Kerrouche (2008) From amateurs to professionals: The changing face of local elected representatives in Europe. *Local Government Studies*, 34(2), 179-201; X. Bertrana e.v.a. (2016), The political career of county councilors in Europe: Examining the internal logic of professionalization and comparative country patterns'. In H. Heinelt, X. Bertrana en B. Egner (red.), *Policy-making at the second tier of local government in Europe*. Londen: Routledge. 223-246.

⁶⁸ J.H.W. Maddox (2004) Opportunity Costs and Outside Careers in U.S. State Legislatures. *Legislative Studies Quarterly* 29 (4), 517-44.

goed voorstelbaar. Als het makkelijker is voor een politicus (en zijn gezin) om te leven van een vergoeding, dan is de prikkel immers minder om nog een baan erbij aan te houden. Het resultaat is dan wel dat politici nog minder op een andere manier in de maatschappij actief zijn. Bij uitvoerende politici zoals burgemeesters, wethouders, gedeputeerden en leden van het dagelijks bestuur van waterschappen is die stap tot professionalisering allang gezet.⁶⁹ Het is een politieke keuze of met een bepaalde verhoging van vergoedingen dat proces ook wordt gestimuleerd onder leden van algemene besturen en van Provinciale Staten.

4.5 Deelconclusie

Vergoedingen zijn slechts van beperkt belang in het proces van rekrutering en kandidaatstelling van decentrale volksvertegenwoordigers als Statenleden en algemeen bestuursleden. Zeker voor Statenleden speelt de vergoeding echter verhoudingsgewijs meer mee bij het besluit om zich opnieuw te kandideren. Zowel Statenleden als algemeen bestuursleden zijn (zeer) ontevreden over de hoogte van de maandelijkse vergoeding. Wel blijkt dat de meeste leden intrinsiek gemotiveerd zijn en hun rol zwaarder laten wegen dan de vergoeding.

Bevindingen uit wetenschappelijk onderzoek duiden erop dat een hogere vergoeding kan leiden tot meer zittende volksvertegenwoordigers die zich opnieuw kandidaat stellen. Het zou enerzijds betekenen dat de volksvertegenwoordiging bestaat uit meer ervaren politici, oftewel meer institutioneel geheugen en mogelijk tegenwicht ten opzichte van bestuurders. Anderzijds zou de volksvertegenwoordiging daardoor een nog minder divers gezelschap kunnen worden.

⁶⁹ Vgl. Guérin en Kerrouche (2008).

5 Taakzwaarte van Statenleden en algemeen bestuursleden

De taakzwaarte van Statenleden en vooral algemeen bestuursleden is sinds de jaren '70 toegenomen. Bij Statenleden lijkt de taakopvatting goeddeels hetzelfde te zijn gebleven. De manier waarop Statenleden aan hun gegroeide takenpakket uitvoering geven, is dus deels de oorzaak van het toegenomen aantal uren dat wordt besteed aan het ambt. Met gemiddeld € 13 per uur voor Statenleden en € 12,80 voor algemeen bestuursleden ontvangen ze minder dan gemeenteraadsleden (€ 14,35), die een verzwaren van taken ondervonden.

Het hoofdstuk over de geschiedenis van vergoedingen heeft laten zien dat sinds de jaren '70 van de vorige eeuw er geen herziening van de vergoedingen is geweest op grond van de taakzwaarte van Statenleden. In de jaren '70 besteedden Statenleden gemiddeld ongeveer 11 uur per week aan hun ambt. Inmiddels is dat opgelopen tot 22 uur per week. Dat zou een grond voor bijstelling van vergoedingen kunnen zijn. De Raad voor het Openbaar Bestuur stelt echter dat Statenleden maar minder bestuurlijke activiteiten zouden moeten gaan uitoefenen, om zo minder uren per week kwijt te zijn aan hun Statenwerk.⁷⁰ Dat roept de vraag op aan wie het is om te bepalen hoeveel tijd democratisch verkozen vertegenwoordigers aan welke activiteit zouden moeten besteden. In het huidige stelsel is het de nationale wetgever die deze politieke keuze mag maken, in elk geval waar het de vergoeding voor die tijdsbesteding betreft. Ten behoeve van die politieke keuze staat in dit hoofdstuk allereerst de vraag centraal of en hoe de taakzwaarte van Statenleden veranderd is in de afgelopen veertig jaar.

Naast de Statenleden is de aandacht in dit hoofdstuk gericht op de taakzwaarte van algemeen bestuursleden van waterschappen. Vanaf de eeuwwisseling geldt er een uniform vergoedingskader voor de algemeen bestuursleden van de waterschappen. Dat is goeddeels gelijkgetrokken met het vergoedingskader voor Statenleden en raadsleden. Om de politieke keuze te maken om ook hun vergoeding bij te stellen, komt in dit hoofdstuk de vraag aan bod of en hoe de taakzwaarte van algemeen bestuursleden is gewijzigd, vooral sinds de invoering van het uniforme vergoedingskader. Alvorens de taakzwaarte van respectievelijk Statenleden en algemeen bestuursleden te analyseren, staat de komende paragraaf echter stil bij de manier waarop die taakzwaarte wordt bepaald.

5.1 Bepalen van taakzwaarte

Om te bepalen wat de taakzwaarte van een (decentraal) volksvertegenwoordiger is, is het eerst van belang om aan te geven wat diens taken zijn. Die komen kortweg neer op beleidsvorming en regelgeving, controle op de uitvoering van beleid en regelgeving, en het vertegenwoordigen van (een deel van) het volk. De zwaarte van die taken is allereerst te bepalen aan de hand van het takenpakket. In dit onderzoek is daarvoor gelet op de volgende aspecten:

- Het takenpakket behelst allereerst het aantal beleidsterreinen waarover hij of zij enige zeggenschap heeft. Dat takenpakket is zwaarder naarmate een volksvertegenwoordiger ten aanzien

⁷⁰ Raad voor het Openbaar (2018) *Voor de publieke zaak: Over een aanlokkelijk perspectief voor de decentrale volksvertegenwoordiger*. Den Haag: ROB.

van meer beleidsterreinen besluiten moet nemen, controle moet uitoefenen en belangen dient te behartigen;

- Het takenpakket omvat ook de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van een volksvertegenwoordiger. Hoe meer en groter die bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn om besluiten te nemen en controle uit te oefenen, des te zwaarder het takenpakket;
- De zwaarte van het takenpakket is verder uit te drukken in het aantal spelers waarmee een volksvertegenwoordiger binnen én buiten de volksvertegenwoordiging te maken heeft om een besluit te nemen en in de controle op de uitvoering rekening moet houden. Meer spelers vergt immers meer interacties en maakt het speelveld veelal complexer;
- Het takenpakket hangt daarnaast af van hoeveel kiezers een volksvertegenwoordiger te vertegenwoordigen heeft, en in welke mate die kiezers divers en beweeglijk zijn. Hoe diverser en beweeglijker kiezers zijn, des te bewerklijker voor een volksvertegenwoordiger het is om hun steun te verwerven en hun belangen te dienen;
- Het takenpakket hangt ten slotte af van de mate van ondersteuning die een volksvertegenwoordiger heeft. Hoe meer ondersteuning, des te gemakkelijker het is voor een volksvertegenwoordiger om diens taken te vervullen. Dat hoeft overigens niet per se te betekenen dat hij of zij minder tijd zou kwijt zijn aan zijn of haar ambt, zoals wel wordt gesuggereerd.⁷¹ Op het moment dat een volksvertegenwoordiger bijvoorbeeld dankzij ondersteuning als griffie, rekenkamer of fractie-assistentie beter vat krijgt op de materie, kan hij of zij doeltreffender de tanden zetten in dossiers, om beleid te sturen en om de uitvoering te controleren. Waar een Statenlid bij veel ondoorgroondelijke informatie zou kunnen afzien van verdere actie, kan een goed ondersteunde volksvertegenwoordiger vasthoudender zijn.

In het overzicht van de historische ontwikkelingen in de taakzwaarte van Statenleden en algemeen bestuursleden komen deze factoren stuk voor stuk aan bod. Op grond van de beschikbare gegevens wordt aangegeven of het takenpakket tot een grotere taakzwaarte heeft geleid. Taakzwaarte is echter meer dan alleen het takenpakket dat tot op zekere hoogte buiten de volksvertegenwoordiger om tot stand komt. Taakzwaarte hangt ook af van hoe een volksvertegenwoordiger uitvoering geeft aan het takenpakket. En dat hangt weer mede af van diens opvatting hoe een volksvertegenwoordiger zou moeten opereren. Dat is in de enquête aan de hand van de volgende punten in beeld gebracht:

- Hoeveel tijd besteden Statenleden en algemeen bestuursleden aan welke activiteiten, en welke prioriteitsstelling blijkt daaruit?
- In welke mate zijn Statenleden en algemeen bestuursleden tevreden met het uitvoeren van de taken van een volksvertegenwoordiger (beleids- en besluitvorming, controle en vertegenwoordiging van een achterban)?
- Welke opvattingen hebben volksvertegenwoordigers over volksvertegenwoordiging? De enquête heeft daarbij de gebruikelijke definitie van vertegenwoordiging in (internationaal vergelijkend) wetenschappelijk onderzoek als uitgangspunt genomen.⁷² Volksvertegenwoordiging valt daarbij uiteen in focus en stijl.⁷³ Focus betreft de belangen waarop een vertegenwoordiger zich

⁷¹ Zie idem.

⁷² In eerder onderzoek naar de tijdsbesteding van Nederlandse raadsleden en Staatsleden is een merkwaardige indeling gemaakt tussen politiek-bestuurlijke en volksvertegenwoordigende activiteiten. Volgens die opdeling zou een statenlid niet aan volksvertegenwoordiging doen, als hij of zij in Statenvergadering de belangen van de achterban verdedigt. En volksvertegenwoordiging zou volgens die indeling alleen maar contacten buiten vergaderingen om betreffen. Volksvertegenwoordiging behelst echter meer dan dat.

⁷³ Zie Eulau, H., Wahlke, J.C., Buchanan, J. & Ferguson, L.C. (1959). The role of the representative: Some empirical observations on the theory of Edmund Burke. *American Political Science Review*, 53(3), 742-756 en Denters (2012)

richt: betreft dat bijvoorbeeld de belangen van zijn eigen kiezers, alle kiezers, partijleden, bepaalde belangengroepen of gebieden? Daarnaast is er variatie in stijl. In de rol van gemachtigde (*trustee*) volgt de volksvertegenwoordiger zijn eigen deskundig inzicht en een inhoudelijk debat om te bepalen wat goed is voor het algemeen belang van provincie of waterschap. In de rol van partij-afgevaardigde draagt een vertegenwoordiger het programma van diens partij uit en laat zich door dat programma leiden in de besluitvorming. Op grond van recent onderzoek naar lokale volksvertegenwoordiging is verder de rol van democratische procesbewaker (*democratic watchdog*) onderscheiden.⁷⁴ Dat betreft een volksvertegenwoordiger die vooral de kwaliteit van de democratie wil borgen. De volksvertegenwoordiger zorgt dat besluiten van het bestuur overeenkomen met de wensen en behoeften van inwoners en dat inwoners zich afdoende kunnen laten horen. Ook blijft de volksvertegenwoordiger zelf goed op de hoogte van wat er speelt om te kijken of ieders belang afdoende wordt meegewogen.

Verandering in de taakuitvoering kan tot verzwaring van het Statenlidmaatschap leiden. Het is te verwachten dat het volgen van eigen deskundig inzicht of de partijlijn minder arbeidsintensief is dan het voortdurend betrekken van inwoners en organisaties in de provincies. De focus op de hele provincie kan daarnaast bewerkelijker zijn dan het vooral vertegenwoordigen van een specifieke groep of specifiek gebied.

Het bepalen van de taakzwaarte is zo alleen gebaseerd op het ambt van volksvertegenwoordiger zelf. Eerdere rapporten over vergoedingen van decentrale volksvertegenwoordigers wezen er echter op dat (ervaren) taakzwaarte mede afhankelijk is van andere maatschappelijke ontwikkelingen waarmee volksvertegenwoordigers te maken hebben.⁷⁵ Veranderende arbeidsparticipatie, grotere flexibiliteit in werk, wijzigende rollen in de opvoeding van (groot)ouders en een groter beroep op mantelzorg aan familie, vrienden en burens kunnen bijdragen aan de ervaren tijdsdruk. Daarnaast geldt de levensperiode met thuiswonende kinderen sowieso als druk, waarbij weinig vrije tijd overschiet.⁷⁶ Dergelijke overwegingen waren ook al aanwezig in het onderzoek onder Statenleden in 1974.⁷⁷

Het zou te ver voeren om al die verdere ontwikkelingen hier in kaart te brengen. Het onderzoek is daarom primair gericht op het takenpakket en de taakuitvoering van Statenleden en algemeen bestuursleden. Voor wat betreft de taakuitvoering is bovendien de aandacht vooral gericht op de huidige stand van zaken, simpelweg omdat eerdere gegevens daaromtrent niet of beperkt beschikbaar zijn.

5.2 Ontwikkeling taakzwaarte Statenleden

De taakzwaarte van Statenleden betreft dus hun takenpakket en de mate waarin zij uitvoering kunnen geven aan die taken op basis van hun opvatting over volksvertegenwoordiging. De focus is

⁷⁴ Zie o.m. B. Denters, H. Vollaard, H. van de Bovenkamp en F. Meijerink (2019), Gekozen en niet-gekozen vertegenwoordigers op lokaal niveau. In B. Denters & G. Janssen (red.), *Lokaal Kiezersonderzoek 2018*. Den Haag: Ministerie van BZK. P. 18-27

⁷⁵ Commissie Positie wethouders en raadsleden (2008) *Van werklust naar werklust: Aanbevelingen om het werk van lokale politici (nog) leuker te maken*. Den Haag: VNG; C. van Egten e.v.a. (2016) *Vrouwenstemmen in de raad: Ambities, belemmeringen en succes van vrouwen in de lokale politiek*. Amsterdam: Atria.

⁷⁶ A. van der Torre, F. Bucx en A. Steenbekkers (2019) Betaald werk en zorgtaken. In A. Wennekers, J. Boelhouwer, C. van Campen en J. Kuilberg (red.) *De sociale staat van Nederland 2019*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. P. 158.

⁷⁷ VNG/SGBO (1975), p. 72.

hier gericht op de ontwikkelingen sinds de jaren '70, maar een fundamentele verandering in de taakzwaarte van Statenleden vond juist net daarvoor plaats. Tot na de Tweede Wereldoorlog mochten én wilden Provinciale Staten over het algemeen maar weinig.⁷⁸ Vooral vanaf de jaren zestig kunnen en willen Provinciale Staten meer initiatieven ontplooiën. Sinds de provinciewet 1962 mogen ze zelf beslissen hoe vaak ze vergaderen. Daarnaast hebben provinciebesturen toentertijd meer taken gekregen om in opdracht van het rijk uit te voeren. In de jaren zestig en zeventig hebben Provinciale Staten ook het recht verkregen om die provinciale medebewindstaken opgedragen aan Gedeputeerde Staten en de Commissaris van de Koning(in) te controleren. De vanaf de jaren zestig professionaliserende gedeputeerden probeerden sindsdien vooral met overleg en subsidies als instrumenten invloed uit te oefenen op beleidsterreinen waar rijk, gemeenten en maatschappelijke organisaties al een positie hadden ingenomen. Wat dat betreft is netwerkbestuur weinig nieuws voor provincies.⁷⁹ In de Staten leidde ondertussen verhoogd politiek engagement tot enige politisering in coalitievorming en meer activiteiten zoals commissievergaderingen.

Statenlidmaatschap was zo begin jaren zeventig een minder rustiek tijdverdrijf. Een onderzoek onder Statenleden sprak toen zelfs over “de vaak gememoreerde overbelasting van het statenlid...”⁸⁰ Waar waren ze toen zo druk mee volgens dat onderzoek? – volgens Statenleden vooral met het voorbereiden van Staten- en commissievergaderingen. Wel bestonden er stevige verschillen in tijdsbesteding onder Statenleden. 11 procent besteedde 5 uur per week aan Statenwerk, terwijl 5 procent meer dan 20 uur per week eraan besteedde. Bij een redelijk gelijk takenpakket zou dat verschil in tijdsbesteding dus vooral een uitvloeisel zijn van de uiteenlopende manieren waarop Statenleden hun taken uitvoeren.

Hoe heeft zich nu de taakzwaarte van Statenleden ontwikkeld sinds de jaren zeventig? Die is voor wat betreft het takenpakket in ieder geval zwaarder geworden:

- Het takenpakket is vergroot voor wat betreft het aantal terreinen waarover zij zeggenschap hebben. Dat betreft tijdens de decentralisatiegolf in de jaren '80 regionaal economisch beleid en openbaar streekvervoer. Provincies zijn een tijd lang nadrukkelijk actief geweest op het sociaal domein, zoals ten aanzien van bejaardenoorden, jeugdzorg en regionale omroepen. Deze taken zijn echter overgeheveld naar andere partijen. Ze richten zich zeker na de decentralisatie van de jeugdzorg in 2015 vooral op het fysieke domein. Daar hebben provinciebesturen bijvoorbeeld meer zeggenschap verworven op het vlak van natuurbeleid, monumentenzorg en archeologie, bodemsanering, verkeer en vervoer;⁸¹
- Voor wat betreft bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn er uiteenlopende veranderingen. Vanaf 2003 mogen gedeputeerden niet langer lid zijn van de Provinciale Staten in het kader van de dualisering. Dat zou het takenpakket hebben kunnen verlichten, omdat Statenleden geen uitvoerende taken voor hun rekening hoeven te nemen. De vraag is echter of dat ook lang effect heeft gehad, omdat in 2007 alle Provinciale Staten zijn ingekrompen. De grotere afstand tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten zou daarentegen de controle van de eerste op de laatste instantie blijvend vergemakkelijkt kunnen hebben. Er is echter een ontwikkeling in geheel politiek Nederland (evenals daarbuiten) die beleidsvorming en controle heeft bemoeilijkt:

⁷⁸ H. Vollaard (2019) Een historische schets van het provinciale bestuur In H. Binnema en H. Vollaard (red.) (2019) *Provinciale politiek: De provincies democratisch getoetst*. Amsterdam: Boom. 23-56.

⁷⁹ Vgl. H.J. van Elmpt (2011), *Een besef van eigen kracht: Limburgse provinciale politiek in de periode 1967-2007* (diss. Universiteit Maastricht).

⁸⁰ VNG/SGBO (1975), p. 6.

⁸¹ B. Steur en L. Parie-Joosen (n.d.) *Openbaar besturen in beeld* (Achtergronddocument studiegroep Openbaar Bestuur). P.26.

de toename in het verantwoordelijkheidsgevoel in die mate dat zelfs wordt gesproken van “verantwoordingsoverlast”.⁸² De administratie van het bijhouden van targets vergt tijd. Dat zal eveneens het geval zijn voor het lezen van en vergaderen over nota’s waarin prestatievelen en targets zijn vermeld, rapportages, monitors en evaluaties die laten zien in hoeverre die targets zijn gehaald, en nieuwe nota’s waarin targets worden bijgesteld. Met de dualisering is nog nadrukkelijker de decentrale volksvertegenwoordiging gewezen op haar rol als verantwoordingsforum.⁸³ De instelling van rekenkamers op decentraal niveau is daar één van de resultaten van. De hoeveelheid informatie die Statenleden zo moeten verwerken en bespreken maakt dat op het vlak van bevoegdheden en verantwoordelijkheden er toch sprake zou kunnen zijn van een zekere verzwarening;

- Voor wat betreft het aantal spelers is duidelijker aan te geven dat de taakzwaarte is toegenomen. Zoals gezegd hebben provinciebesturen al langer met gemeenten, rijk en maatschappelijke organisaties rekening moeten houden bij hun beleidsinitiatieven; netwerkbestuur *avant la lettre*. Dat heeft het voor de Staten altijd lastig gemaakt om te overzien welke beleidsmogelijkheden er zijn en effectief controle uit te oefenen op het handelen van Gedeputeerde Staten in het netwerk van al die spelers. Is er echter een verzwarening op dit punt? De taakzwaarte lijkt in ieder geval niet zozeer te zijn toegenomen door de wens meer inwoners direct te betrekken bij beleid- en besluitvorming.⁸⁴ Een responsieve provinciale overheid blijkt in de praktijk toch vaak beperkt. Vooral de Europese Unie is er als externe speler bijgekomen. Regelgeving omtrent stikstofuitstoot rondom beschermde natuurgebieden is daar een duidelijk voorbeeld van. Dat maakt de materie waarover Statenleden besluiten en controle uitoefenen, complexer en ingewikkelder. Niet alleen extern, maar ook intern is het aantal (nieuwe) spelers toegenomen door de fragmentatie van de Provinciale Staten die zich vooral sinds het begin van deze eeuw manifesteert. Dat vraagt om meer overleg om een college te vormen en te steunen tijdens de zittingsperiode. Ook vergt dat meer overleg om meerderheidssteun te verwerven voor eigen beleidsinitiatieven van Statenleden. Dat maakt het takenpakket op dit punt al met al zwaarder;
- Het takenpakket is verder zwaarder geworden door de toename van het aantal kiezers per Statenlid. Dat ligt aan de bevolkingsgroei, maar ook aan de inkringing van de Provinciale Staten van in totaal 764 naar 564 leden in 2007. Daarbij moet wel worden aangetekend dat de fracties voor 2007 soms zo groot waren, en de beleidsportefeuilles van de Statenleden daardoor zo klein, dat ze soms pas in het vierde zittingsjaar een *maidenspeech* hielden, aldus een van de geïnterviewden. Dat roept de vraag op of Statenleden toentertijd wel genoeg ervaring konden opdoen om effectief op te treden. De groeiende beweeglijkheid van kiezers, althans in partijkeuze niet zozeer in inhoudelijke voorkeuren, heeft nu echter geleid tot een redelijke omloopsnelheid van Statenleden. Bij gebrek aan ervaring is het voor kort(er) zittende Statenleden vaak zwaarder om hun taken te vervullen binnen het provinciehuis.⁸⁵ Daarnaast is er meer politieke profilering vereist om als Statenlid op te vallen en zo binnen de eigen partijen en bij kiezers steun te verwerven voor een nieuwe kandidatuur. Dat maakt op dit punt het takenpakket dus zwaarder;
- Verlichting van het takenpakket is wel te vinden in de ondersteuning waarop Statenleden een beroep kunnen doen, zoals fractieondersteuning, niet-Statenleden die deelnemen aan commissies, een griffie die de Staten ondersteunt in hun functioneren, rekenkamers die ten behoeve van de Staten onderzoek doen en ICT-faciliteiten die informatie toegankelijker kunnen maken. Zoals eerder aangegeven, is het echter de vraag of deze verlichting per se leidt tot minder tijd

⁸² Vgl. M. Bovens en Th. Schillemans (2011) Publieke verantwoording: De staat van de verantwoordingsstaat. In R.B. Andeweg en J. Thomassen (red.) *Democratie doorgelicht: Het functioneren van de Nederlandse democratie*. Leiden: Leiden University Press. 439-456.

⁸³ Idem, p.443.

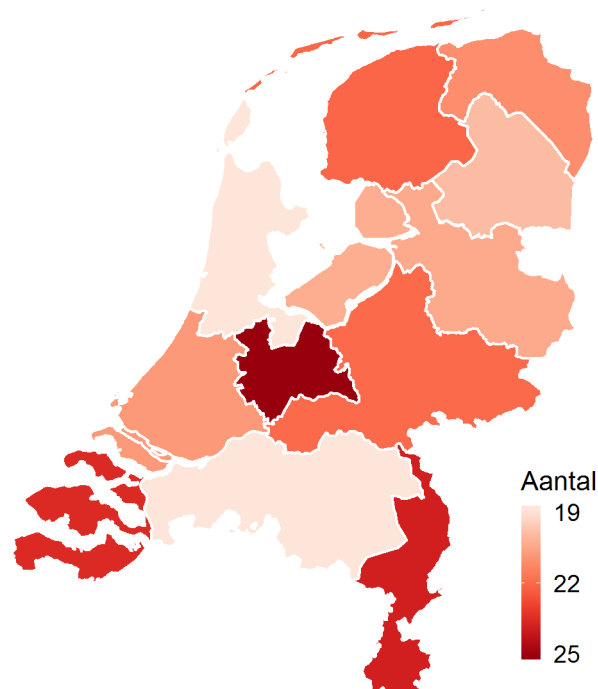
⁸⁴ H. Binnema (2019) Participatie en vertegenwoordiging in de provinciale politiek. H. Binnema en H. Volvaard (red.) (2019) *Provinciale politiek: De provincies democratisch getoetst*. Amsterdam: Boom. 105-132.

⁸⁵ Zie ook P. de Kroon (2015) *Provinciale Staten in bedrijf*. Eindhoven: Zuidelijke Rekenkamer.

besteed aan het Statenwerk. Vooral nog is een stevig aandeel van de Statenleden ontevreden over de training en scholing die ze ontvangen.

Al met al wijzen meeste indicatoren op enige verzwaring van het takenpakket. Nu is echter het aantal uur dat Statenleden besteden aan hun ambt verdubbeld van ongeveer 11 naar zo'n 22 uur per week. Het takenpakket is op basis van de hiervoor genoemde factoren niet twee keer zo zwaar geworden. Het groeiend tijdsbeslag moet dus ook voortvloeien uit de veranderende manier waarop Statenleden hun taken uitvoeren. Het feit dat de tijdsbesteding tussen Statenleden varieert tussen de 19 en 25 uur per week, geeft ook aan dat die taakuitvoering van belang is (zie Figuur 5.1). Zoveel verschillen de takenpakketten van provincies immers niet en er is ook geen relatie tussen de tijdsbesteding en het inwonertal van de provincie – zie bijvoorbeeld het verschil tussen Noord-Holland en Zeeland.

Figuur 5.1 De tijdsbesteding tussen Statenleden varieert tussen de 19 en 25 uur per week



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Om de verandering in taakuitvoering in kaart te brengen, volgt nu eerst het beeld van de taakuitvoering vandaag de dag. Figuur 5.2 laat zien hoeveel tijd Statenleden in 2019 aan welke activiteiten spenderen. Daaruit blijkt dat de vergaderingen van Staten, commissies en fractie (opgeteld 28,5 uur per maand) en lezen van vergaderstukken, rapporten etc. (16,9 uur per maand) prioriteit hebben. Daarnaast is nog een scala aan activiteiten dat in totaal bijna 53 uur per maand in beslag neemt.

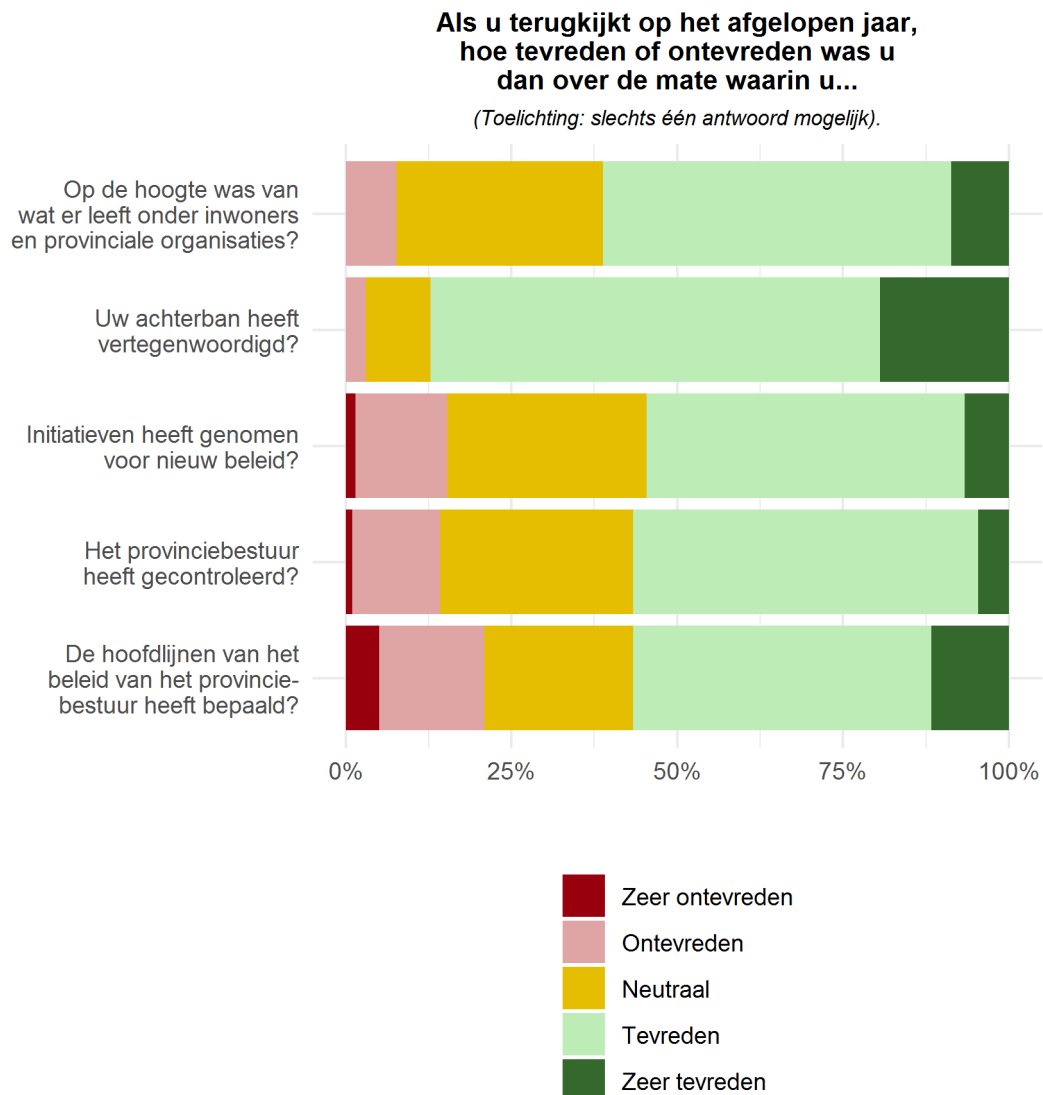
Figuur 5.2 Statenleden besteden veel tijd aan het lezen van vergaderstukken, nota's en rapporten en vergaderingen



Noot: Deze figuur is gebaseerd op 205 waarnemingen
Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Ongeveer veertig procent van de Statenleden blijkt in 2019 ontevreden of neutraal over de mate waarin ze zelf initiatieven tot nieuw beleid kunnen nemen, de hoofdlijnen van het provinciaal beleid kunnen bepalen en het provinciebestuur kunnen controleren. Ook speelt er onder eenzelfde aandeel van Statenleden ontevredenheid over de mate waarin zij op de hoogte zijn van wat er leeft onder de inwoners en organisaties in de provincie. Alleen het vertegenwoordigen van de achterban is voor een meerderheid van 87 procent naar tevredenheid gegaan (zie Figuur 5.3).

Figuur 5.3 Statenleden zijn tevreden over de mate waarin zij hun achterban vertegenwoordigen

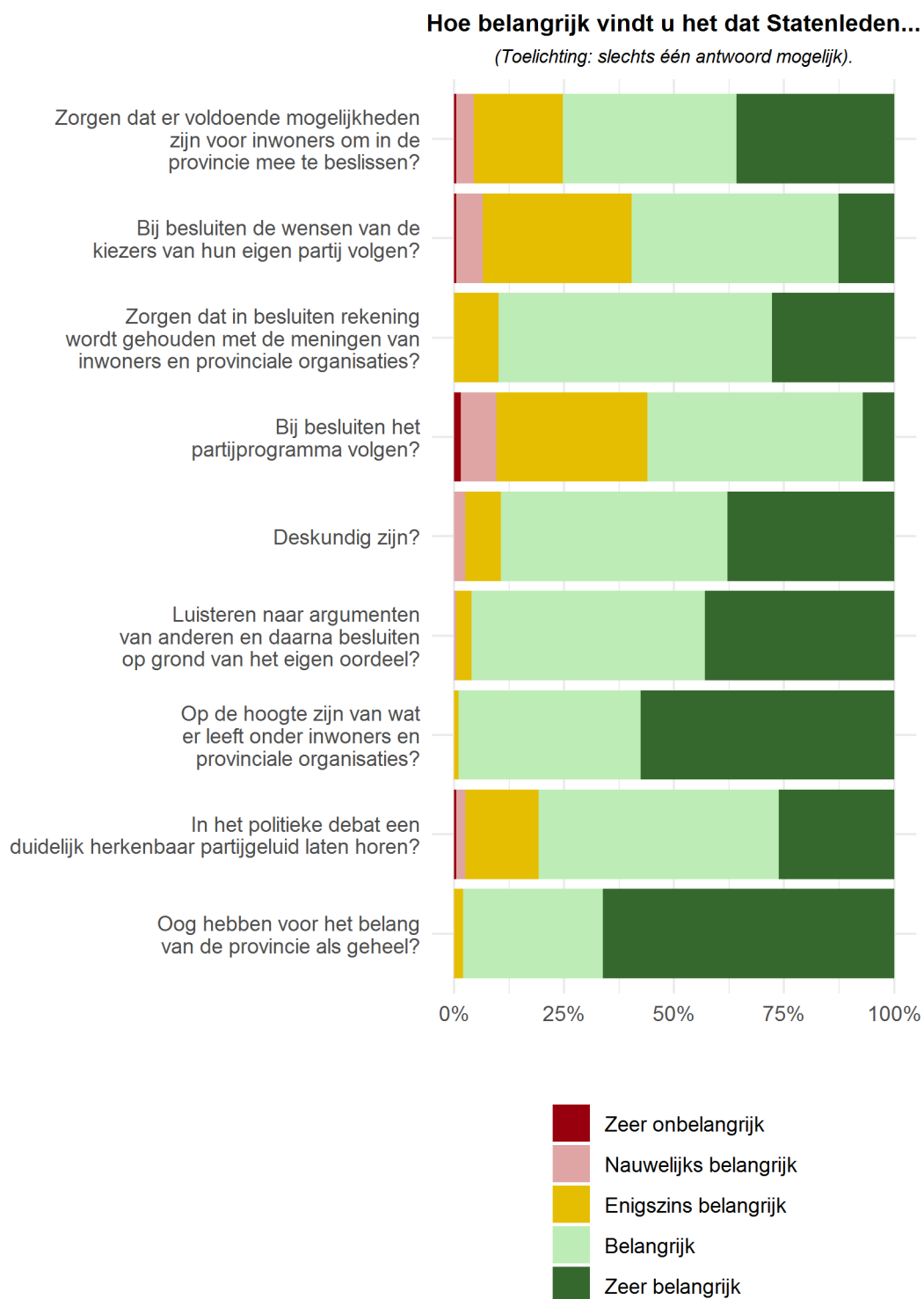


Noot: Deze figuur is gebaseerd op 196 waarnemingen
Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Statenleden focussen vooral sterk op het vertegenwoordigen van de kiezers van hun partij en alle inwoners van hun provincie, en in iets mindere mate op hun partijleden of regio/plaats waarin ze wonen. Daarnaast stellen veel Statenleden zich op als gemachtigde: een volksvertegenwoordiger die zijn eigen deskundig inzicht en een inhoudelijke gedachtewisseling in de Staten gebruikt om te beslissen wat goed is voor het algemeen belang van de provincie.⁸⁶ Wel vinden veel Statenleden dat daarbij rekening moet worden gehouden met meningen van inwoners en organisaties, maar ze vinden het minder van belang dat die ook voldoende mogelijkheden krijgen om mee te beslissen. Het volgen van de partijlijn achten Statenleden eveneens minder van belang (zie Figuur 5.4 en 5.5). Al met al zijn dus de minder arbeidsintensieve stijlen van volksvertegenwoordiging prominenter aanwezig.

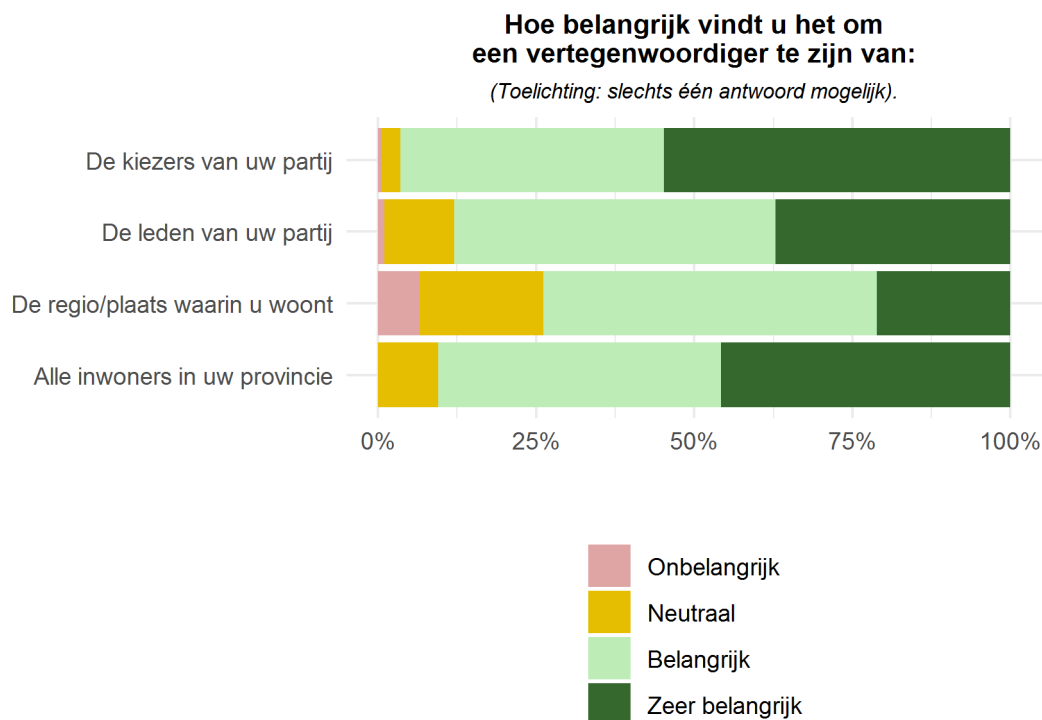
⁸⁶ Zie ook Jongeneelen, E. (2013). *De rol van provinciale volksvertegenwoordigers* (MSc scriptie Radboud Universiteit Nijmegen).

Figuur 5.4 Het volgen van de partijlijn achten Statenleden minder van belang



Noot: Deze figuur is gebaseerd op 198 waarnemingen
Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Figuur 5.5 Statenleden focussen sterk op het vertegenwoordigen van de kiezers van hun partij en alle inwoners van hun provincie



Noot: Deze figuur is gebaseerd op 198 waarnemingen

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Statenleden anno 2019 besteden bijna de helft van hun tijd aan vergaderen en het lezen van stukken, zijn lang niet altijd tevreden over de uitvoering van hun taken behalve het vertegenwoordigen van hun achterban, en vinden het vooral belangrijk om als gemachtigde op te treden die op basis van eigen deskundig inzicht en een inhoudelijk debat besluiten neemt met vooral het belang van de hele provincie op het oog. Voor zover er iets bekend is van Statenleden uit de jaren '70 blijkt dat dat beeld niet zoveel veranderd is.⁸⁷ Ook toen behoorden vergaderingen en de voorbereiding ervan tot de meest tijdrovende activiteiten. Ook toen achtte al ruim een derde van de Statenleden hun beleidsinvloed te klein. Ook toen vertoonden veel Statenleden kenmerken van een gemachtigde. Dus wat zijn Statenleden anders gaan doen waardoor ze nu twee keer zoveel tijd kwijt zijn aan hun taken?

In interviews klinkt de suggestie dat leeftijd een factor zou kunnen zijn. Jongere Statenleden zouden met meer ambitie taken willen uitvoeren. In 1962 was de gemiddelde leeftijd 52 jaar, die daalde tot 46 jaar in 1974.⁸⁸ Tussen 2012 en 2019 varieert de gemiddelde leeftijd tussen 48 en 52 jaar.⁸⁹ Dus leeftijd lijkt geen verklaring te bieden voor de verandering in tijdsbesteding. Dat roept de vraag op of het aan individuele factoren als leeftijd en opvatting over volksvertegenwoordiging ligt. Een (veranderende) politieke cultuur in Provinciale Staten zou wellicht ertoe hebben kunnen bijdragen dat daar meer tijd aan het volksvertegenwoordigende werk wordt besteed. Een vergelijking met een ander soortgelijk bestuursorgaan, gemeenteraden, zou inzicht kunnen bieden. Raadsleden zijn

⁸⁷ Zie VNG/SGBO (1975).

⁸⁸ Idem, p.15.

⁸⁹ Stichting Decentraal Bestuur/ Instituut Politieke Wetenschap (2020) *Kerngegevens provinciale ambtsdragers*

immers net als Statenleden in ruime meerderheid een gemachtigde, gefocust op de gehele gemeenschap, die vandaag de dag ongeveer procentueel hun tijd min of meer hetzelfde verdelen over de diverse activiteiten (van vergaderen tot contact met de achterban).⁹⁰

Wat laat een vergelijking in tijd tussen raadsleden en Statenleden nu zien? Gemeenteraden hebben zeker met de decentralisaties in het sociale domein op fors meer terreinen zeggenschap gekregen. Herindelingen hebben bovendien tot een hoger aantal kiezers per gemeenteraadslid geleid. Het takenpakket van raadsleden is dus meer verzaamd dan dat van Statenleden. Qua tijdsbesteding zijn er echter opmerkelijke verschillen tussen Statenleden en gemeenteraadsleden te zien. In de jaren '70 waren Statenleden met hun 11 uur per week qua tijdsbesteding te vergelijken met raadsleden uit gemeenten met tussen de 20.000 en 50.000 inwoners.⁹¹ Waar Statenleden nu echter het dubbele aantal uren per week besteden aan hun ambt, spenderen raadsleden uit dergelijke gemeenten ongeveer 16 uur per week aan het raadswerk. Statenleden zijn nu qua tijdsbesteding meer te vergelijken met raadsleden van 150.000+-gemeenten. Nu zijn gemeenteraden, in tegenstelling tot de Provinciale Staten, niet ingekrompen na de dualisering. Niettemin is de vraag of dat opweegt tegen het sterk gegroeide takenpakket van raadsleden. Met andere woorden, Statenleden zijn fors meer tijd gaan besteden aan hun enigszins gegroeide takenpakket, waar raadsleden enigszins meer tijd zijn gaan besteden aan hun fors gegroeide takenpakket. En dat zou zijn oorzaak bij gelijke individuele kenmerken kunnen vinden in een bepaalde politieke cultuur.

De slotsom van deze paragraaf is dat het takenpakket van Statenleden sinds de jaren '70 is verzaamd. Het is voor hen lastiger geworden om beleid te bepalen, controle uit te oefenen en kiezers te vertegenwoordigen. Dat Statenleden van 11 uur per week in de jaren zeventig nu het dubbele aantal uren besteden aan hun ambt, moet dus vooral liggen aan de manier waarop ze hun taken daadwerkelijk oppakken. Veranderingen in taakopvatting – hoe ze de volksvertegenwoordiging invulling wensen te geven – lijken daarbij niet zozeer van invloed. Het blijft daardoor onduidelijk wat de verdubbeling in het aantal uren besteed aan het Statenwerk precies verklaart. Opvallend is dat Statenleden in vergelijking met raadsleden behoorlijk meer tijd zijn gaan besteden aan hun ambt, terwijl het takenpakket van Statenleden minder sterk is gegroeid dan dat van raadsleden. Het is in dat licht niet verwonderlijk dat de suggestie is gedaan dat Statenleden simpelweg minder tijd moeten besteden aan activiteiten als vergaderen en het voorbereiden ervan om hun vergoeding meer in verhouding tot het aantal bestede uren te brengen. Gelet op de gegroeide verantwoordingsoverlast, zou een effectievere aanpak van verantwoording (in de manier waarop informatie wordt gepresenteerd en besproken) tijdswinst kunnen opleveren. Anderzijds is het de vraag of minder tijd ook tot betere vervulling van taken als controle en beleidsvorming leidt, waarover nu al een forse minderheid van Statenleden immers ontevreden is.

⁹⁰ Zie o.m. Daadkracht (2017) Nationaal raadsledenonderzoek; Karlsson, D. (2013). Who do the local councillors of Europe represent?, In B. Egner, D. Sweeting & P.-J. Klok (red.). *Local councillors in Europe*. Wiesbaden: SpringerVS. 97-120

⁹¹ Daadkracht (2007) Nationaal raadsledenonderzoek.

5.3 Ontwikkeling taakzwaarte algemeen bestuursleden

Waterschappen zijn de afgelopen decennia drastisch veranderd.⁹² Mede naar aanleiding van de watersnoodramp in 1953 en hun gebrekkige financiële grondslag om meer taken het hoofd te bieden, heeft er een enorme schaalvergroting onder waterschappen plaatsgevonden. Van de honderden, elkaar deels overlappende waterschappen die in de jaren '70 bestonden, zijn er nu 21 geografisch gescheiden waterschappen over. Die kunnen hun uitgaven goeddeels bekostigen met eigen belastingen. Verder is het karakter van waterschappen veranderd. Aanvankelijk waren ze vooral gericht op de belangen van de (agrarische) eigenaren van onbebouwde grond. Geleidelijk aan in de twintigste eeuw kwamen echter ook vertegenwoordigers van gebouwigenaren in beeld, ook in het bestuur van waterschappen. Met groeiende aandacht voor waterkwaliteit traden ook vertegenwoordigers van industriële en huishoudelijke vervuilers toe tot de besturen. Op basis van de Waterschapswet (1992) verkregen alle ingezetenen vertegenwoordigers daarin. Die werden aanvankelijk gekozen via een personenstelsel, dat in 2008 plaatsmaakte voor een lijstenstelsel. Sinds 2015 vinden de waterschapsverkiezingen gelijktijdig plaats met de verkiezingen voor de Provinciale Staten. De overige categorieën van belanghebbenden – agrariërs, bedrijven, natuurterreinbeheerders – worden benoemd door desbetreffende standsorganisaties en bezetten zo'n kwart van de zetels in het algemeen bestuur.

Als onderdeel van bovengenoemde schaalvergroting zijn de taken gericht op waterkering, waterkwantiteit en waterkwaliteit samengevoegd tot de 21 zogeheten *all-in* waterschappen. Wat heeft dit betekend voor de taakzwaarte van algemeen bestuursleden? Taakzwaarte is allereerst te bepalen aan de hand van het takenpakket. Dat betreft allereerst de groei in het aantal terreinen waarover algemene besturen zich buigen. Dat is in vergelijking met het begin van de jaren '70 vergroot met aanverwante beleidskwesties, zoals waterkwaliteit en ondiep grondwaterbeheer. Zeker in vergelijking met kleine polderbesturen die zich richtten op detailafwatering is dat een grote verandering. Dat betreft ook de bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Algemene besturen waren voorheen meer gericht op beheer, deels door henzelf nog uitgevoerd. De ontwikkeling naar integraal waterbeheer, waarbij ook oog is voor ecologische waarden, heeft mede de aandacht verschoven naar het bespreken van beleid, voorbereid door een groeiend ambtenarencorps. In reactie op uitdagingen als (dreigende) overstromingen, klimaatverandering, bodemdaling en duurzaamheid wordt op beleidsmatig vlak ook steeds meer gevraagd om te worden besproken. De materie is dus complexer geworden voor algemeen bestuursleden, die bovendien minder kunnen terugvallen op lokale kennis in de groeiende waterschappen. En ook hier zou de controle op het dagelijks bestuur verzwakt kunnen zijn door de eerdergenoemde verantwoordingslast, zoals een van de geïnterviewden suggereerde.

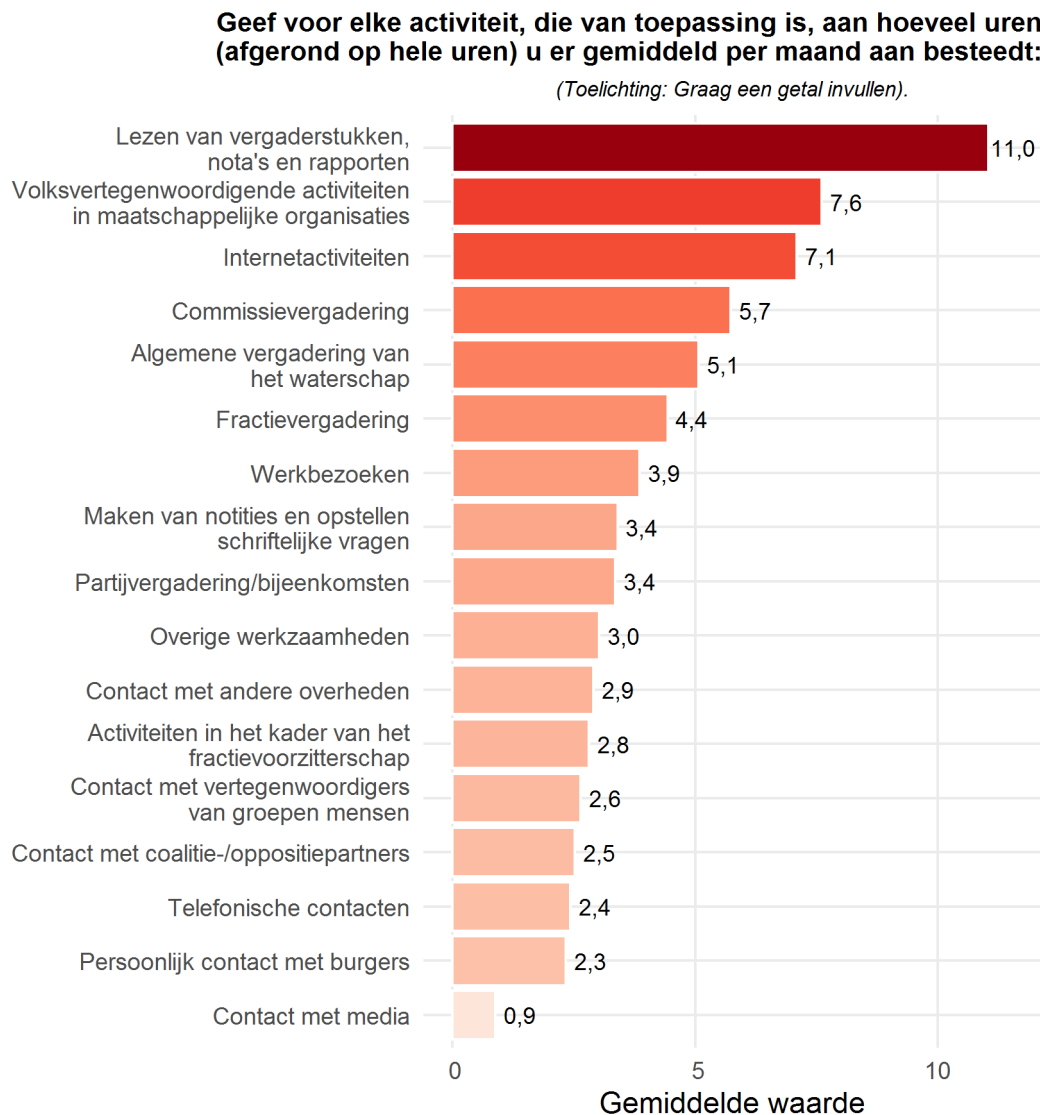
Verzwarend van het takenpakket is ook gelegen in het groeiend aantal spelers dat betrokken is bij beleids- en besluitvorming door algemene besturen. Meer samenwerking met gemeenten is vereist om kwesties als ruimtelijke ordening en stedelijk afvalwater onderling af te stemmen, maar ook om klimaatverandering, hitte-eilandeffecten en de energietransitie aan te pakken. In kader van bestuursakkoorden die ook over dergelijke kwesties gaan, is de samenwerking met rijk, provincies, gemeenten en drinkwaterbedrijven in de vorm van bestuursakkoorden geïntensiveerd. Daarnaast is de Europese Unie opgekomen als externe speler, bijvoorbeeld ten aanzien van de habitatrichtlijn (met de

⁹² H. Havekes (2009) *Functioneel decentraal waterbestuur: borging, bescherming, beweging. De institutionele omwenteling van het waterschap in de afgelopen vijftig jaar* (diss. Universiteit Utrecht).

aanwijzing van Natura2000-gebieden) en de Kaderrichtlijn water. Het toenemende aantal externe spelers maakt het voor algemeen bestuursleden complexer om het speelveld te overzien.

De genoemde verzwaring in het takenpakket heeft zich al ingezet voor de eeuwwisseling. Dat geldt ook deels voor het toegenomen aantal interne spelers, met de diverse categorieën belanghebbenden die nu in de algemene besturen vertegenwoordigd zijn. Verzwaring is echter nog verder toegenomen door de invoering van een lijstenstelsel in 2008, toen ook de vergoedingen zijn verhoogd (zie hoofdstuk 2). Dat is gepaard gegaan met gefragmenteerde partijpolitieke indelingen in algemene besturen. Voor de vorming van het dagelijks bestuur en het vinden van meerderheden is daarom meer overleg nodig dan voorheen, zeker in meer politiek geprofileerde besturen. De enorme schaalvergroting die onder waterschappen heeft plaatsgevonden, heeft bovendien geleid tot een hoger aantal kiezers per algemeen bestuurslid. De invoering van het lijstenstelsel heeft het campagnevoeren vergemakkelijkt, omdat volksvertegenwoordigers niet langer op persoonlijke titel maar met een vaak bekender partijlabel kiezers kunnen werven. De beweeglijkheid van die kiezer heeft er echter eveneens voor gezorgd dat het campagnevoeren meer inspanning vergt. ICT-mogelijkheden kunnen wellicht de toegang tot informatie hebben vergemakkelijkt, maar voor wat betreft training en scholing zijn veel algemeen bestuursleden kritisch. Al met al is het takenpakket verzwaard.

Figuur 5.6 Algemeen bestuursleden van waterschappen besteden veel tijd aan het lezen van vergaderstukken, nota's en rapporten en vergaderen



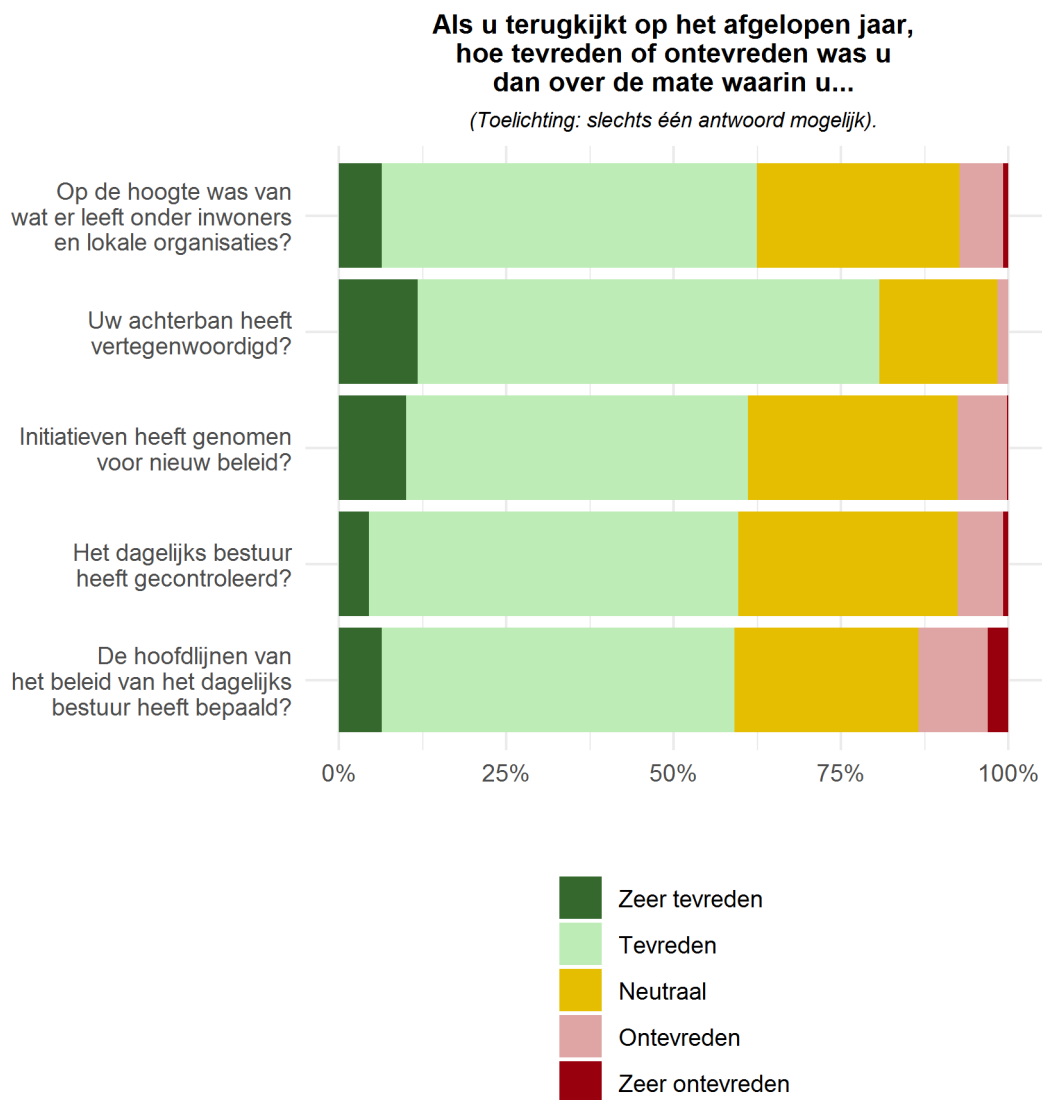
Noot: Deze figuur is gebaseerd op 357 waarnemingen

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Taakzwaarte is echter ook een kwestie van de manier waarop algemeen bestuursleden aan het taakpakket uitvoering geven. Wat is het huidige beeld? Net als aan de Statenleden is gevraagd hoeveel tijd ze besteden aan diverse activiteiten als volksvertegenwoordiger. Figuur 5.6 laat zien dat algemeen bestuursleden vooral tijd besteden aan vergaderingen van het bestuur, commissies en fracties (gemiddeld 15,2 uur per maand) en het lezen van stukken daarvoor (gemiddeld 11 uur per maand). Daarnaast besteden ze wat meer tijd aan contacten buiten de vergaderingen van het waterschap dan Statenleden en raadsleden, zoals volksvertegenwoordigende activiteiten bij maatschappelijke organisaties (gemiddeld 7,6 uur per maand).

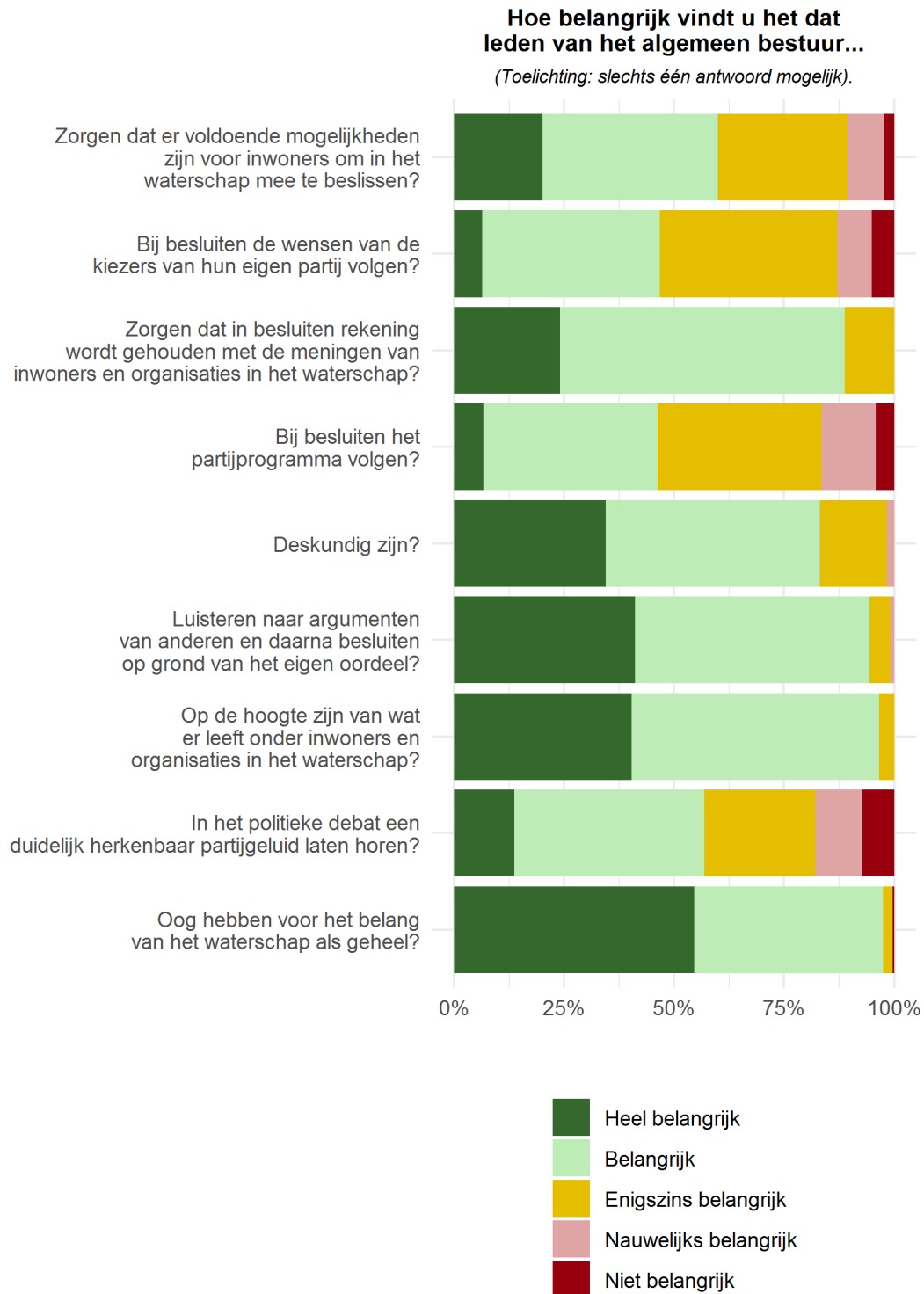
Hoe tevreden zijn algemeen bestuursleden nu over de uitvoering van hun taken? Daar is een duidelijk ander beeld dan bij Statenleden. Zo'n 60 procent is (zeer) tevreden op het vlak van beleidsvorming en controle van beleidsuitvoering. 80 procent is zelfs (zeer) tevreden met het vertegenwoordigen van hun achterban (zie Figuur 5.7).

Figuur 5.7 Algemeen bestuursleden van waterschappen zijn tevreden over de mate waarin zij hun achterban vertegenwoordigen



Noot: Deze figuur is gebaseerd op 357 waarnemingen
 Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Figuur 5.8 Algemeen bestuursleden van waterschappen vinden het belangrijk om oog te hebben voor het waterschap als geheel



Noot: Deze figuur is gebaseerd op 357 waarnemingen
Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

En wat voor soort volksvertegenwoordigers zijn algemeen bestuursleden eigenlijk? Ze focussen zich net als Statenleden op het vertegenwoordigen van hun kiezers, partijleden en de regio/plaats waarin ze wonen, maar vooral op het vertegenwoordigen van het hele waterschap. Wat betreft stijl blijken het eerst en vooral gemachtigden te zijn, die op grond van deskundig eigen inzicht en een uitwisseling van argumenten besluiten willen nemen in het belang van het waterschap in het algemeen (zie Figuur 5.8). De meer arbeidsintensieve stijl van de democratische procesbewaker is dus minder aanwezig. De algemeen bestuursleden die deze volksvertegenwoordigende rol nastreven – door te zorgen dat in besluiten rekening wordt gehouden met de meningen van burgers en organisaties en er voldoende mogelijkheden zijn voor inwoners om mee te beslissen – zijn juist meer tijd kwijt aan hun ambt.

Kortom, het takenpakket van algemeen bestuursleden is verzwaard, hoewel in de afgelopen twintig jaar minder dan de decennia daarvoor. Hun vergoeding is in de afgelopen twintig jaar verhoogd met het oog op de toegenomen taakzwaarte. Dat laat onverlet dat er ontevredenheid leeft over de vergoeding. Ook ervaren de nodige bestuursleden tijdsdruk.

5.4 Deelconclusie

Dit hoofdstuk heeft de taakzwaarte van Statenleden en algemeen bestuursleden in kaart gebracht om na te gaan of dat een grond zou kunnen vormen om de vergoeding aan te passen. Taakzwaarte is immers bij gemeenteraadsleden de reden geweest om te differentiëren in vergoeding op basis van gemeentegrootte. Bovendien kregen gemeenteraadsleden van gemeenten met minder dan 24.000 inwoners, na jarenlang aandringen, onlangs een hogere vergoeding. Zij kregen tot voor kort tussen € 4,91 en € 10,11 per uur, terwijl met de decentralisaties hun takenpakket aanzienlijk verzwaard was en hun vergoeding sterk afweek van het gemiddelde van € 14,35 per uur (2017).⁹³ Ook algemeen bestuursleden kregen per 2008 een verhoging van hun vergoeding vanwege veranderende taakzwaarte. Die behelst nu € 12,80 per uur. De vergoeding van Statenleden is niet aangepast sinds de jaren '70 van de vorige eeuw in het licht van hun taakzwaarte. Wel is hun takenpakket enigszins groter geworden. Ze ontvangen ongeveer € 13 per besteed uur voor hun Statenwerk. Gemiddeld genomen ontvangen zowel Statenleden als algemeen bestuursleden dus minder vergoeding per uur dan raadsleden.

Ten opzichte van de jaren '70 is het gemiddeld aantal uur dat Statenleden aan hun ambt besteden, verdubbeld. Dat lijkt mede het resultaat van de manier waarop ze die taak met elkaar uitvoeren. In de aanpak van zogeheten verantwoordingsoverlast zouden Statenleden – en algemeen bestuursleden – aan tijd kunnen winnen. Dat zou de spanning tussen het aantal uur en de ontvangen vergoeding kunnen verminderen. Of dat ook de ervaren tijdsdruk zou verminderen, is de vraag. Dat kan immers evenzeer buiten de taken van decentrale volksvertegenwoordigers liggen, maar aan de genoemde veranderende maatschappelijke omstandigheden, zoals flexibele arbeid en gewijzigde man-vrouwverhoudingen.

⁹³ Daadkracht (2017)

6 Conclusie

De ontwikkeling van de vergoedingen voor Statenleden en algemeen bestuursleden van waterschappen loopt vanaf 2000 beoorlijk synchroon met die van andere ambtsdragers. Het niveau van de vergoeding is echter relatief laag en er zijn argumenten, met name gerelateerd aan de taakzwaarte, om deze vergoeding eenmalig structureel te verhogen en voor Statenleden in lijn te brengen met raadsleden uit middelgrote gemeenten.

Vergoedingen voor volksvertegenwoordigers zijn vaak aanleiding voor controverse. Een hoge(re) vergoeding is te zien als terechte compensatie voor het verantwoordelijke en moeilijke ambt van volksvertegenwoordiger. Het politieke vertrouwen van burgers zou echter kunnen dalen als volksvertegenwoordigers zichzelf hogere vergoedingen verstrekken.⁹⁴ Onder meer uit vrees dat dat inderdaad zou gebeuren, is indertijd geen gevolg gegeven aan de voorstellen van de Commissie-Dijkstal om de ministersalarissen te verhogen en andere vergoedingen hiermee in lijn te brengen. Om de controverse te verminderen, zijn er in verschillende landen parlementaire of onafhankelijke commissies ingesteld die in plaats van politici voorstellen wat de vergoedingen zouden moeten zijn. Om dezelfde reden zijn in plaats van zichtbare vergoedingen soms minder duidelijke maatregelen zoals allerlei onkostenvergoedingen genomen. Het schandaal met de onkostenvergoedingen in het Britse parlement heeft evenwel laten zien dat dat geen garantie is om controverse, en verminderd vertrouwen, te vermijden.⁹⁵

Een andere wijze om de controverse te vermijden is het leggen van een koppeling tussen vergoedingen van politici enerzijds en het inkomen van anderen anderzijds. Daardoor lijkt het minder een politieke keuze, en eerder een automatisme. Het salaris van een Deense burgemeester is zo afgeleid van het inkomen van een hogere ambtenaar. Bulgaarse parlementariërs ontvangen drie keer het gemiddelde inkomen in hun land. En de Commissie-Dijkstal stelde voor om de vergoedingen voor onder meer decentrale volksvertegenwoordigers een vast percentage van het ministersalaris te laten zijn. Hoewel met dergelijke koppelingen de politieke controverse voor een deel kan worden omzeild, blijven de hoogte en soort vergoedingen van volksvertegenwoordigers een politieke keuze.

Dit rapport heeft argumenten aangedragen die van belang zijn bij het besluit om de vergoedingen van algemeen bestuursleden en Statenleden al dan niet te verhogen. Vooral onder Statenleden leeft daar immers ontevredenheid over, en zoals uit dit rapport blijkt, ook algemeen bestuursleden zijn verre van tevreden over de vergoeding voor hun werkzaamheden.

⁹⁴ L.Holm Pedersen, J.O. Dahlgard en R.T. Pedersen (2019) Rewarding the top: Citizens' opposition to higher pay for politicians, *Scandinavian Political Studies*, 42(2), 118-137.

⁹⁵ Vgl. K. Mause (2014) Self-serving legislators? An analysis of the salary-setting institutions of 27 EU parliaments, *Constitutional Political Economy*, 25, 154-176.

Argumenten voor verhoging van de vergoeding

Welke argumenten zijn er voor het verhogen van de vergoeding van Statenleden en algemeen bestuursleden?

- Sinds de jaren '70 is de vergoeding van Statenleden niet structureel herzien, terwijl de taakzwaarte sindsdien wel is toegenomen. In het geval van algemeen bestuursleden (2008) en gemeenteraadsleden van kleinere gemeenten (2018) was taakzwaarte wel (mede) aanleiding om de vergoeding te verhogen;
- In vergelijking met hun collega's in Zweden en Nordrhein-Westfalen lijken Statenleden een lagere vergoeding voor hun werkzaamheden te ontvangen;
- Gemiddeld gezien ontvangen Statenleden en algemeen bestuursleden per uur minder dan gemeenteraadsleden; in vergelijking met raadsleden uit middelgrote en grote gemeenten is dat verschil nog groter;
- Het bedrag dat Statenleden en algemeen bestuursleden ontvangen is ontoereikend om gederfde inkomsten te compenseren;
- Zowel Statenleden als algemeen bestuursleden zijn ontevreden over het niveau van de vergoeding en met name Statenleden hebben dit geluid al vele jaren laten horen;
- De taakzwaarte van algemeen bestuursleden is sinds de laatste verhoging in 2008 verder toegenomen;
- Een hogere vergoeding zou tot langer zittende, en daarmee meer ervaren volksvertegenwoordigers kunnen leiden;
- De vergoeding van Statenleden bevindt zich nominaal nog net iets onder de door Commissie-Dijkstal (in 2004) voorgestelde 10 procent van het ministersalaris (dat op zijn beurt evenwel niet met de door de commissie voorgestelde 30 procent is verhoogd).

Argumenten tegen verhoging van de vergoeding

Welke argumenten zijn er tegen het verhogen van de vergoeding van Statenleden en algemeen bestuursleden?

- Met een enigszins gegroeid takenpakket zijn Statenleden fors meer tijd gaan besteden aan hun ambt, terwijl raadsleden enigszins meer tijd zijn gaan besteden aan hun fors gegroeide takenpakket;
- Nederlandse Statenleden ontvangen nu ruim 3,5 keer zoveel vergoeding als Vlaamse provincieraadsleden;
- Ontevredenheid over vergoeding lijkt nauwelijks te leiden tot minder mensen die zich (opnieuw) kandidaat willen stellen;
- Maar als al een verhoging van vergoedingen van invloed is op (hernieuwde) kandidaatstelling, dan zou een verhoging van de vergoeding tot langer zittende volksvertegenwoordigers uit hogere inkomensgroepen kunnen leiden, waardoor minder mensen met uiteenlopende achtergronden in volksvertegenwoordigingen plaats zouden hebben;
- Ervaren tijdsdruk zou eerder het gevolg kunnen zijn van verantwoordingslast of veranderende maatschappelijke omstandigheden zoals flexibele arbeid en gewijzigde man-vrouwverhoudingen dan van een te laag ervaren vergoeding.

Een besluit over vergoedingen is en blijft dus een afweging van argumenten die door politici én burgers verschillend gewaardeerd kunnen en zullen worden. Een vaste maatstaf om de vergoedingen van Statenleden en algemeen bestuursleden te kunnen bepalen, zou echter na vastlegging de

politieke controversie voor langere tijd kunnen beperken. In dit onderzoek bleek elke keer de belangrijkste maatstaf het aantal euro's dat een volksvertegenwoordiger ontvangt voor ieder uur dat hij of zij naar eigen zeggen aan het ambt besteedt. Met die maatstaf werd de ontoereikendheid bepaald van de vergoeding voor de gedeerde inkomsten (hoofdstuk 2). Met die maatstaf werd een vergelijking gemaakt met vergoedingen die volksvertegenwoordigers in het buitenland ontvangen (hoofdstuk 3) en er werd op deze manier gekeken of gemeenteraadsleden verhoudingsgewijs meer of minder kregen (hoofdstuk 5).

Zoals bleek, kende die maatstaf wel tekortkomingen. Vergoedingen voor onkosten bleven buiten beschouwing. Het aantal bestede uren is bepaald op grond van de uren die volksvertegenwoordigers in een enquête vermelden. Principieel gezien is er wel wat te zeggen voor het feit dat democratisch gekozen volksvertegenwoordigers zelf aangeven hoeveel tijd ze nodig zeggen te hebben voor hun ambt. Praktisch gezien is het echter de vraag hoeveel zekerheid een enquête in dit geval geeft. Het blijft immers gebaseerd op inschattingen van de betrokken mensen zelf.

Instrument

Het ministerie van BZK heeft het liefst de beschikking over een instrument dat gebruikt kan worden om een maatstaf voor de hoogte van de vergoedingen te bepalen.

Op grond van bovenstaande analyses concluderen wij dat (i) de ontwikkeling van de vergoedingen voor Statenleden en algemeen bestuursleden vanaf 2000 behoorlijk synchroon loopt met die van andere politieke ambtsdragers, (ii) het absolute niveau van de vergoeding laag is en ook als laag wordt ervaren, en (iii) vaste beloningsverhoudingen tussen verschillende categorieën politieke ambtsdragers kunnen zorgen voor minder politieke controversie bij eventuele aanpassing van de hoogte van de vergoeding dan incidentele aanpassingen.

Het niveau van de vergoeding

Op grond van dit onderzoek blijkt dat er reden is om het niveau van de vergoeding van Statenleden en algemeen bestuursleden eenmalig aan te passen en in lijn te brengen met onder andere de toegenomen taakzwaarte. Als maatstaf adviseren we om voor Statenleden en algemeen bestuursleden te kijken naar de hoogte van vergoedingen van gemeenteraadsleden uit middelgrote gemeenten, waarbij Statenleden een vergoeding op een hoger niveau zouden moeten ontvangen dan algemeen bestuursleden. De maandelijkse vergoeding in deze categorie voor raadsleden bedraagt € 1.550. Op dit moment ontvangen algemeen bestuursleden een derde van dit bedrag als vergoeding, die opgehoogd zou kunnen worden met een bescheiden percentage. Statenleden zouden gezien hun taken en verantwoordelijkheden dan een vergoeding van 80 tot 100 procent van dit bedrag moeten ontvangen.

Een alternatief is om voor zowel Statenleden als algemeen bestuursleden een vast percentage van het ministersalaris te kiezen, zoals ook de Commissie-Dijkstal destijds voorstelde. Het zou in beide gevallen gaan om een eenmalige herijking van het systeem van vergoedingen, waarbij de huidige onkostenregelingen op het terrein van secundaire voorwaarden kunnen worden gehandhaafd op het huidige niveau. Het voordeel van de eerste maatregel is dat deze herijking plaatsvindt los van de vergoedingen van andere politieke ambten. Het voordeel van het alternatief is dat veranderingen in de vergoedingen van ambtsdragers automatisch worden meegenomen in de vergoedingen van Statenleden en algemeen bestuursleden.

De ontwikkeling van de vergoeding

De ontwikkeling van de vergoedingen loopt gelijk op met die van andere politieke ambtsdragers. Sinds de koppeling van de ontwikkeling van de vergoeding aan het indexcijfer van de cao-lonen van de overheid, inclusief bijzondere beloningen is de indexering adequaat. Er is alle reden deze systematiek te blijven hanteren.

Bijlage A Verantwoording enquête

Alle algemeen bestuursleden van de 21 waterschappen zijn met een persoonlijke e-mail uitgenodigd om een online enquête in te vullen. In totaal hebben 357 van de 615 leden (~58 procent respons) de complete vragenlijst ingevuld. Daarnaast is er nog een gedeelte dat slechts een beperkt aantal vragen heeft ingevuld. Deze vragen zijn waar mogelijk meegenomen voor de analyse.

Onderzoeksbureau Daadkracht heeft de datacollectie voor de Statenleden verzorgd, om de leden zoveel mogelijk te ontlasten. De onderzoeksgegevens zijn daarna overhandigd ten behoeve van de analyse voor dit onderzoek. In totaal hebben 194 van de 571 leden (~34 procent respons) de complete vragenlijst ingevuld. Daarnaast is er nog een gedeelte dat slechts een beperkt aantal vragen heeft ingevuld. Deze vragen zijn waar mogelijk meegenomen voor de analyse.

Bijlage B Vragenlijst algemeen bestuursleden van waterschappen

Welkom

Hartelijk welkom bij de enquête naar de vergoedingen voor algemeen bestuursleden van de waterschappen. Deze enquête wordt uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek (hierna: SEO) en de Universiteit Utrecht (hierna: UU) in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: ministerie van BZK). Voor meer informatie over de achtergrond van deze enquête, verwijzen wij naar de uitnodigingsmail. Alvast vriendelijk dank voor uw medewerking aan het onderzoek.

Opzet enquête

De enquête bestaat uit maximaal 28 vragen en is opgebouwd uit de volgende vier onderdelen:

1. Algemene vragen
2. Werkzaamheden en tijdsbesteding
3. Vergoeding
4. Rolopvatting en tevredenheid

Uw bijdrage is van belang!

Wij verzoeken u dan ook om de enquête uiterlijk op zondag 1 december 2019 in te vullen.

Invulinstructies

- U kunt tijdens de enquête pauzeren. Ook kunt u de enquête in meerdere sessies invullen door deze tussentijds af te sluiten. Via de weblink in de uitnodigingsmail kunt u vervolgens terugkeren naar de enquête. U gaat dan verder op de plek waar u de vorige keer bent gebleven. Gegevens die u in eerdere sessies heeft ingevuld, blijven bewaard.
- U kunt terugbladeren in de vragenlijst, bijvoorbeeld om eerdere antwoorden aan te passen. Hiervoor gebruikt u de knop 'Vorige'. Dit kan zolang enquête nog niet door u is ingediend.
- Na indiening van de enquête komt de weblink uit de uitnodigingsmail te vervallen.
- De onderzoekers gaan zorgvuldig om met uw antwoorden en verwerken alle gegevens conform de door de Wet gestelde eisen. De verwerking van de gegevens in het onderzoek zal op geaggregeerd niveau plaatsvinden en zijn niet te herleiden naar één persoon. Uw ingevulde enquête wordt op een afgeschermd server bewaard en slechts voor dit onderzoek benut.
- Indien u technische problemen ondervindt bij het invullen van de enquête of vragen heeft dan kunt u een e-mail sturen naar: vergoeding@seo.nl

Start enquête

Klik op 'Volgende' om door te gaan.

1. Algemene vragen

Dit blok bevat enkele algemene vragen over u als algemeen bestuurslid.

V1	Bent u lid van het dagelijks bestuur van uw waterschap? (<i>Toelichting: slechts één antwoord mogelijk</i>).	
1	Ja	
2	Nee	
V2	Bezet u een geborgde zetel of bent u verkozen via een (partij)lijst? (<i>Toelichting: slechts één antwoord mogelijk</i>).	
1	Ik bezet een geborgde zetel	
2	Ik ben verkozen via een (partij)lijst	
V3	Hoeveel periodes bent u actief als algemeen bestuurslid van een waterschap, inclusief de huidige periode?	
1	1	
2	2	
3	3 of meer	
V4	Wat is uw leeftijd? (<i>Toelichting: graag een getal invullen, bijvoorbeeld: mijn leeftijd is '42' jaar. Indien u dit niet wilt delen vul dan '-999' in</i>).	Programmeur: Max = 120
V5	Ik ben een..	
1	Man	
2	Vrouw	
3	Anders	
V6	Heeft u een betaalde baan, een eigen bedrijf en/of volgt u een opleiding naast uw functie als volksvertegenwoordiger? (<i>Toelichting: Kies het antwoord dat het best bij u past</i>)	Programmeur:
1	Ja, een betaalde baan	
2	Ja, een eigen bedrijf	
3	Ja, een opleiding	
4	Ja, een betaalde baan en een opleiding	
5	Nee	
6	Nee, ik ben gepensioneerd	
7	Nee, ik ben arbeidsongeschikt	
<i>Programmeur: Indien V6 == 1,4</i>		
V7a	Hoeveel uur (exclusief reistijd) besteedt u gemiddeld per week aan uw betaalde baan?	Programmeur: Max = 168
<i>Programmeur: Indien V6 == 2</i>		
V7b	Hoeveel uur (exclusief reistijd) besteedt u gemiddeld per week aan uw eigen bedrijf?	Programmeur: Max = 168
<i>Programmeur: Indien V6 == 3,4</i>		
V7c	Hoeveel uur (exclusief reistijd) besteedt u gemiddeld per week aan uw opleiding?	Programmeur: Max = 168

V8a	Kunt u aangeven hoeveel uw gemiddelde bruto jaarinkomen uit uw reguliere inkomstenbronnen (dienstverband, eigen bedrijf, pensioen en/of uitkering) bedraagt (inclusief vakantiegeld, eindejaarsuitkering en eventuele andere vergoedingen)?	Programmeur: Numeriek
V8b	U heeft aangegeven dat u uw gemiddelde bruto jaarinkomen niet wilt delen, bent u bereid om deze wel in te delen in een van onderstaande antwoordcategorieën? Zo niet, dan kunt u de laatste antwoordcategorie invullen. Kunt u aangeven hoeveel uw gemiddelde bruto jaarinkomen uit uw reguliere inkomstenbronnen (dienstverband, eigen bedrijf, pensioen en/of uitkering) bedraagt (inclusief vakantiegeld, eindejaarsuitkering en eventuele andere vergoedingen)?	
1	Minder dan 10,000	
2	10,000 tot 20,000	
3	20,000 tot 30,000	
4	30,000 tot 40,000	
5	40,000 tot 50,000	
6	50,000 tot 100,000	
7	100,000 tot 200,000	
8	200,000 of meer	
9	Weet ik niet / wil ik niet zeggen	
V9	Wat is de hoogste opleiding waar u een diploma voor heeft behaald? (<i>Toelichting: slechts één antwoord mogelijk</i>).	
1	Basisonderwijs	
2	LBO (LTS), huishoudschool, vbo, vmbo (kader-of basisberoepsgerichte leerweg)	
3	MAVO, ULO, MULO, VMBO (theoretische of gemengde leerweg)	
4	HAVO, MMS	
5	VWO, HBS, Atheneum, Gymnasium	
6	Kort MBO (kmbo), leerlingwezen	
7	MBO	
8	HBO, kandidaatsexamen	
9	Universiteit (WO)	
10	Postacademisch (bijv. notariaat, doctorstitel, artsexamen)	
11	Weet niet / wil niet zeggen	

2. Werkzaamheden en tijdsbesteding

Dit blok bevat enkele vragen over uw werkzaamheden en tijdsbesteding.

V10	Geef voor elke activiteit, die van toepassing is, aan hoeveel uren (afgerond op hele uren) u er gemiddeld per maand aan besteedt:
1	Activiteiten in het kader van het fractievoorzitterschap
2	Volksvertegenwoordigende activiteiten in maatschappelijke organisaties, bijv. verenigingsleven of vrijwilligerswerk
3	Commissievergadering
4	Contact met andere overheden
5	Contact met coalitie-/oppositiepartners
6	Contact met media
7	Contact met vertegenwoordigers van groepen mensen
8	Fractievergadering
9	Internetactiviteiten: e-mail, internetdiscussies, weblog, twitter, etc.
10	Lezen van vergaderstukken, nota's en rapporten
11	Maken van notities en opstellen schriftelijke vragen
12	Overige werkzaamheden
13	Partijvergadering/bijeenkomsten
14	Persoonlijk contact met (groepen van) burgers
15	Algemene vergadering van het waterschap

16	Telefonische contacten
17	Werkbezoeken

V11	Kunt u een inschatting maken van de reistijd die u per maand hebt in relatie tot uw werkzaamheden als algemeen bestuurslid? <i>(Toelichting: graag een getal invullen)</i>	Programmeur: Min = 0
-----	--	-------------------------

Programmeur: Indien V6 == 1,4

V12	Neemt u wel eens (betaald of onbetaald) verlof van uw reguliere werk op voor uw functie als algemeen bestuurslid? <i>(Toelichting: indien van toepassing graag een getal invullen)</i>
1	Ja, uur per maand
2	Nee

Programmeur: Indien V6 == 1,2,3,4

V13	Zou u meer uren aan arbeid/studie besteden als u geen volksvertegenwoordiger was? <i>(Toelichting: indien van toepassing graag een afgerond getal invullen)</i>
1	Ja, uur per maand
2	Nee
3	Weet ik niet / wil ik niet zeggen

V14	Voor welk waterschap bent u volksvertegenwoordiger? <i>(Toelichting: slechts één antwoord mogelijk).</i>	
1	Aa en Maas	
2	Amstel, Gooi en Vecht	
3	Brabantse Delta	
4	De Dommel	
5	Delfland	
6	Drents Overijsselse Delta	
7	Hollands Noorderkwartier	
8	Hollandse Delta	
9	Hunze en Aa's	
10	Noorderzijlvest	
11	Rijn en IJssel	
12	Rijnland	
13	Rivierenland	
14	Scheldestromen	
15	Schieland en de Krimpenerwaard	
16	Stichtse Rijnlanden	
17	Vallei en Veluwe	
18	Vechtstromen	
19	Waterschap Limburg	
20	Wetterskip Fryslân	
21	Zuiderzeeland	

V15	Welke van de overwegingen stimuleerden u om uw huidige politieke ambt te willen vervullen? <i>(Toelichting: selecteer maximaal 3 antwoorden).</i>	Programmeur: Max 3
1	Uitvoeren van mijn politieke ideeën	
2	Uitbreiden van mijn netwerk	
3	Een plezierige invulling geven aan mijn (vrije) tijd	
4	Een bijdrage leveren aan de samenleving	
5	Waardering krijgen voor het werk	
6	Opkomen voor de belangen van bepaalde groepen mensen	
7	Het hebben van een loopbaan in de politiek	
8	Opvattingen van burgers vertegenwoordigen	
9	Mijn talenten inzetten en verder ontwikkelen	
10	Invloed uitoefenen op de besluitvorming	
11	Financiële vergoeding voor het werk	
12	Gevoel van verplichting aan mijn partij	

13	Iets veranderen op een bepaald onderwerp	
14	Op aandrang van anderen	
15	Anders, namelijk:	
16	Weet niet/ wil niet zeggen	Exclusief

V16	Bent u tevreden over het totaal aantal uren dat u gemiddeld per maand aan uw functie als volksvertegenwoordiger besteedt?	
1	Ja	
2	Nee, ik zou graag meer tijd aan het werk besteden	
3	Nee, ik zou graag minder tijd aan het werk besteden	

V17	In welke mate bent u het eens met de volgende stellingen:	Programmeur: Vijfpuntsschaal
1	Ik ervaar als algemeen bestuurslid een grote werkdruk	
2	Ik heb plezier in mijn werk als algemeen bestuurslid	
3	Ik krijg als algemeen bestuurslid voldoende maatschappelijke waardering	
4	Ik ben tevreden over mijn werk-privébalans	
5	Ik ben tevreden over de verlof- en vervangingsregelingen	
6	Ik heb een goede training gekregen als algemeen bestuurslid	
7	Ik ben tevreden over de mogelijkheden voor training en scholing	

3. Vergoeding

Dit blok bevat enkele vragen over de vergoeding die u (mogelijk) ontvangt.

V18	Wat is het totaal aan vergoedingen (inclusief onkostenvergoedingen en reiskosten) dat u maandelijks ontvangt voor uw werkzaamheden als volksvertegenwoordiger? <i>(Toelichting: graag de <u>gemiddelde maandelijks vergoeding</u> voor (eventuele) belastingafdracht invullen)</i>	Programmeur: Min = 0
-----	--	-------------------------

V19	Wat vindt u van de vergoeding die u krijgt voor uw werkzaamheden als algemeen Bestuurslid? <i>(Toelichting: slechts één antwoord mogelijk).</i>	
1	De vergoeding is veel te hoog	
2	De vergoeding is te hoog	
3	De vergoeding is precies goed	
4	De vergoeding is te laag	
5	De vergoeding is veel te laag	

V20	In hoeverre vindt u dat de vergoeding voor uw werkzaamheden als volksvertegenwoordiger voldoende compensatie biedt voor de uren die u niet kan besteden aan ander (betaald) werk?	Programmeur: Vijfpuntsschaal
-----	---	---------------------------------

V21	In hoeverre vindt u dat de vergoeding voor uw werkzaamheden als volksvertegenwoordiger voldoende is voor die werkzaamheden?	Programmeur: Vijfpuntsschaal
-----	---	---------------------------------

V22	Ontvangt u compensatie voor reiskosten die u maakt voor uw werkzaamheden als volksvertegenwoordiger? <i>(Toelichting: indien van toepassing graag een afgerond getal invullen)</i>	
1	Ja gemiddeld, euro per maand	
2	Nee	
3	Weet ik niet / wil ik niet zeggen	

Programmeur: indien 22 == 1		
V23	Wat is uw mening met betrekking tot de compensatie voor reiskosten?	
1	De compensatie is veel te hoog	
2	De compensatie is te hoog	
3	De compensatie is precies goed	
4	De compensatie is te laag	
5	De compensatie is veel te laag	

V24	Ontvangt u compensatie voor andere onkosten die u maakt voor uw werkzaamheden als volksvertegenwoordiger? <i>(Toelichting: indien van toepassing graag een afgerond getal invullen)</i>
1	Ja, gemiddeld, euro per maand
2	Nee
3	Weet ik niet / wil ik niet zeggen

Programmeur: indien 24 == 1

V25	Wat is uw mening met betrekking tot de compensatie voor andere onkosten?	Programmeur:
1	De compensatie is veel te hoog	
2	De compensatie is te hoog	
3	De compensatie is precies goed	
4	De compensatie is te laag	
5	De compensatie is veel te laag	

4. Rolopvatting en tevredenheid

V26	Hoe belangrijk vindt u het om een vertegenwoordiger te zijn van:	Programmeur: 5-puntsschaal
1	alle inwoners van uw waterschap	
2	de regio/plaats waarin u woont	
3	de leden van uw partij	
4	de kiezers van uw partij	

V27	Hoe belangrijk vindt u dat leden van het algemeen bestuur...	Programmeur: Vijfpuntsschaal
1	oog hebben voor het belang van het waterschap als geheel?	
2	in het politieke debat een duidelijk herkenbaar partijgeluid laten horen?	
3	op de hoogte zijn van wat er leeft onder inwoners en organisaties in het waterschap?	
4	luisteren naar argumenten van anderen en daarna besluiten op grond van het eigen oordeel?	
5	deskundig zijn?	
6	bij besluiten het partijprogramma volgen?	
7	zorgen dat in besluiten rekening wordt gehouden met de meningen van inwoners en organisaties in het waterschap?	
8	bij besluiten de wensen van de kiezers van hun eigen partij volgen?	
9	zorgen dat er voldoende mogelijkheden zijn voor inwoners om in het waterschap mee te beslissen?	

V28	Als u terugkijkt op het afgelopen jaar, hoe tevreden of ontevreden was u dan over de mate waarin u...	Programmeur: Vijfpuntsschaal
1	de hoofdlijnen van het beleid van het dagelijks bestuur heeft bepaald?	
2	het dagelijks bestuur heeft gecontroleerd?	
3	initiatieven heeft genomen voor nieuw beleid?	
4	uw achterban heeft vertegenwoordigd?	
5	op de hoogte was van wat er leeft onder inwoners en lokale organisaties?	

5. Slotvragen

Slot	Heeft u naar aanleiding van deze enquête nog vragen of opmerkingen?	Programmeur: Open vraag
------	---	----------------------------

Bijlage C Begeleidingscommissie, geïnterviewden en informatie

Het onderzoek is begeleid door:

- Olger van Dijk (voorzitter), Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- Madelon Bakker, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- Theo Jorritsma, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- Hella van de Velde, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- Marvin Biljoen, penningmeester VWB, algemeen bestuurslid Schieland en de Krimpenerwaard;
- Laureina Grootveld, Interprovinciaal Overleg;
- Arjan Guijt, Unie van Waterschappen;
- Yvonne Schram, Voorzitter VWB, algemeen bestuurslid Aa en Maas;
- Jan Smits, penningmeester Statenlid.nu, Statenlid Provincie Drenthe; en
- Harold van de Velde, voorzitter Statenlid.nu, Statenlid Provincie Zeeland.

Tijdens het onderzoek zijn de volgende personen geïnterviewd:

- Herman Havekes, hoogleraar Publieke organisatie van het (decentrale) waterbeheer, Universiteit Utrecht/ Unie van Waterschappen Karin Peters, griffier Provinciale Staten Utrecht;
- Gerard Heetman, expert rechtspositie decentrale volksvertegenwoordigers;
- Erik Mostert, universitair docent TU Delft; en
- Bob Roelofs, griffier Provinciale Staten Gelderland.

Daarnaast willen wij de volgende personen bedanken voor het verstrekken van informatie.

- Robert Buch;
- Katrien Coene;
- Hubert Heinelt;
- Michiel Herweijer;
- Anders Lidström;
- Lene Holm Pedersen;
- Tom Verhelst; en
- Karsten Vrangbæk.



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl