

Inleiding

De grondslag voor het (moeten) vaststellen van deze regeling wordt gevormd door art. 44 (voor leden van het dagelijks bestuur) en artt. 96-97 (raads- en commissieleden) Gemeentewet.

Voorheen was er een centrale regeling, die voor de deelraden bij een klein aantal onderwerpen de mogelijkheid over liet hierover zelf bij regeling een regeling te treffen. Nu moeten alle stadsdeelraden hun eigen regeling vaststellen sinds de gelijkstelling van de rechtspositie van deelgemeentebestuurders en gemeentebestuurders.

Er is gekozen voor één regeling voor de drie categorieën politieke ambtsdragers (leden van het dagelijks bestuur, deelraadsleden en bijzondere commissieleden). We gaan daarbij uit van de modelregeling van de VNG, het model dat de centrale stad heeft gemaakt voor de stadsdelen en het model van stadsdeel ZuiderAmstel, dat door die deelraad al is vastgesteld. Het model van de centrale stad en van ZuiderAmstel is een sobere. De Gemeenteraad (centrale stad) heeft ook voor zichzelf een relatief sobere regeling vastgesteld. Men heeft niet gekozen, voor zover er een keuze is, voor allerlei extra regelingen en voorzieningen dan de wettelijk voorgeschreven voorzieningen.

De raadsvoorzitters van de stadsdelen hebben afgesproken dat gestreefd wordt naar het zoveel mogelijk trekken van één lijn (dus niet dat in het ene stadsdeel allerlei voorzieningen voor raadsleden komen en in het andere stadsdeel niet) en om daarbij het reeds vastgestelde model van ZuiderAmstel te betrekken. Ook de portefeuillehouders van de stadsdelen hebben dit afgesproken voor wat betreft hun onderdeel van de regeling.

Wettelijke regelingen

De regeling van de rechtspositie van de leden van het dagelijks bestuur, de deelraad en de commissies vindt op drie of vier niveaus plaats, te weten bij wet, Algemene Maatregel van Bestuur (AmvB), ministeriële regeling (alleen leden dagelijks bestuur) en (deel)gemeentelijke regeling. Voor leden van het dagelijks bestuur in de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) de uitkering na aftreden en het pensioen geregeld. In de Gemeentewet is aangegeven dat de nadere invulling van de rechtspositie van leden van het dagelijks bestuur, raads- en commissieleden moet worden geregeld bij AMvB. Daartoe zijn totstandgekomen het Rechtspositiebesluit wethouders en het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden. In deze wetten en nadere regelgeving zijn alle voor de rechtspositie van belang zijnde onderwerpen geregeld. De regelingen worden in artikel 1 omschreven. De toevoeging " zoals nadien gewijzigd" is gekozen om dit artikel in deze verordening niet aan elke wijziging in de regelgeving in de toekomst te hoeven aanpassen.

Een aantal voorzieningen, zoals de hoogte van de bezoldiging en de verschillende onkostenvergoedingen, zijn in beide rechtspositiebesluiten overwegend geregeld in dwingende bepalingen. Voor secundaire voorzieningen, zoals bijvoorbeeld een uitkering bij aftreden als raadslid, geldt dat de gemeente de vrijheid heeft om deze voorzieningen te treffen.

Gemeentelijke regeling en toestemming Gedeputeerde Staten

In de regeling zijn bepalingen opgenomen inzake de rechtspositie van leden van het dagelijks bestuur, raadsleden en leden van gemeentelijke commissies. De grondslag hiervoor is te vinden in de Gemeentewet en genoemde rechtspositiebesluiten. Buiten hetgeen hun bij of krachtens de wet is toegekend genieten de leden van het dagelijks bestuur als zodanig geen inkomsten, in welke vorm dan ook, ten laste van de gemeente (artikel 44 derde lid van de Gemeentewet). Een soortgelijke bepaling is in artikel 99 van de Gemeentewet opgenomen voor raads- en commissieleden. Het tweede lid van die bepaling voegt daaraan toe dat bij gemeentelijke regeling aan raads- en commissieleden voordelen, anders dan in de vorm van vergoedingen en tegemoetkomingen, mogen worden toegekend. Daarvoor is wel de goedkeuring vereist van Gedeputeerde Staten (GS) van de provincie.

De arbeidsverhouding van de leden van het dagelijks bestuur en het raadslid Raadsleden zijn niet in dienstbetrekking bij de gemeente. De gemeente is dus niet de werkgever. Dat betekent bijvoorbeeld dat zij niet vallen onder de werknemersverzekeringen zoals de Werkloosheidswet, Ziektewet en WIA. Raadsleden worden ook niet aangemerkt als werknemer in de zin van de Zorgverzekeringswet en hebben derhalve op grond van die wet geen recht op vergoeding door de gemeente van de over de raadsvergoeding verschuldigde inkomensafhankelijke bijdrage in de kosten van de basisverzekering. Wel kan de raad in zijn regeling een (kleine) tegemoetkoming op dit punt uit eigen budget regelen. Omdat er geen dienstbetrekking met de gemeente is vallen raadsleden niet onder de Wet op de loonbelasting

1964 maar worden hun inkomsten getoetst aan de Wet inkomstenbelasting 2001. Wel kan een raadslid opteren voor de loonbelasting door te kiezen voor het fictief werknemerschap. Leden van het dagelijks bestuur hebben evenals raadsleden geen dienstverband met de gemeente. Leden van het dagelijks bestuur zijn sinds de dualisering van het gemeentebestuur ingevolge de Ambtenarenwet als benoemde bestuurders in openbare dienst aangesteld en vallen onder de werking van die wet. Echter de bepalingen over het materiële ambtenarenrecht uit de Ambtenarenwet zijn niet van toepassing op leden van het dagelijks bestuur. Hun rechtspositie wordt, zoals hiervoor is aangegeven, beheerst door specifieke wet- en regelgeving. De aanstelling in openbare dienst houdt voor de toepassing van de fiscale wetgeving in dat sprake is van een arbeidsverhouding die als dienstbetrekking wordt aangemerkt. Dit betekent dat leden van het dagelijks bestuur direct onder de werking van de Wet op de loonbelasting vallen. Er is sinds de dualisering van het gemeentebestuur derhalve geen mogelijkheid meer om wel of niet voor de loonbelasting te opteren. Leden van het dagelijks bestuur vallen niet onder de werking van de Ziektewet, Werkloosheidswet en WIA. Evenmin geldt voor hen de pensioenvoorziening bij het ABP. Wachtgeld na aftreden en ouderdoms- en nabestaandenpensioen zijn voor leden van het dagelijks bestuur geregeld in de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa). Leden van het dagelijks bestuur zijn werknemers in de zin van de Zorgverzekeringswet en hebben derhalve op grond van die wet recht op vergoeding door de gemeente van de over hun bezoldiging verschuldigde inkomensafhankelijke bijdrage in de kosten van de basisverzekering.

De loon- en inkomstenbelasting

Opting in regeling

Raadsleden kunnen opteren voor de loonbelasting. De meeste raadsleden doen dat gewoonlijk. Het stadsdeel houdt dan de loonheffing in en draagt af aan de fiscus. Dat wordt de "opting in regeling" genoemd. Omdat een raadslid geen werknemer in de formele zin van het woord is, valt hij zoals gezegd vanwege het raadslidmaatschap niet onder de sociale zekerheidswetgeving. Om die reden worden over de raadsvergoeding ook geen premies sociale zekerheid ingehouden. De inkomsten worden als loon belast in box 1. Het raadslid hoeft in dat geval geen administratie bij te houden. Kosten die worden gemaakt kunnen niet worden afgetrokken. Wel kan de gemeente onder voorwaarden bepaalde vergoedingen onbelast verstrekken en bepaalde faciliteiten onbelast in bruikleen beschikbaar stellen. Genoemd kunnen worden de vergoeding van reis- en verblijfkosten en de zakelijke deelname aan cursussen en congressen. Er is ook maandelijks onkostenvergoeding die niet belastingvrij kan worden verstrekt. Deze vergoeding worden gebruteerd toegekend waardoor na inhouding van de loonheffing de netto bedoelde vergoeding resteert. Ook kan betrokkene deelnemen in de spaarloonregeling die er voor het gemeentelijk personeel is.

Fiscale standaardpositie

Als niet voor de loonbelasting wordt geopteerd dan geldt voor het raadslid dat hij voor de Wet inkomstenbelasting 2001 resultaat uit een werkzaamheid geniet. In dat geval is het winststelsel van toepassing. Betrokkenen moeten dan alle ontvangsten verantwoorden als winst en kan de gemaakte kosten daarop in mindering brengen. Zij kunnen niet deelnemen aan de spaarloonregeling. Betrokkenen kunnen bij de aangifte inkomstenbelasting hun werkelijke beroepskosten, met inachtneming van een aantal wettelijke beperkingen en normeringen, in mindering brengen op hun belastbaar inkomen (belastbare resultaat). De gemeente dient jaarlijks alle betalingen en verstrekkingen op grond van deze regeling aan de Belastingdienst te melden. Verstrekkingen moeten naar de waarde in het economische verkeer worden opgegeven. Het daadwerkelijk zakelijk gebruik leidt dan tot aftrek. Ook voor de hoogte van de vaste kostenvergoeding maakt het verschil uit of het raadslid wel of niet heeft geopteerd voor de loonbelasting.

Zoals hierboven naar voren is gekomen kan de keuze om al of niet te opteren voor de loonbelasting voor het raadslid ingrijpende gevolgen hebben. De beslissing om voor de loonbelasting te opteren kan eenmaal per zittingsperiode worden gemaakt en geldt in beginsel voor de (resterende) zittingsperiode. Wel kan betrokkene als spijtoptant terugkomen op deze beslissing voor de resterende periode. Opteren voor de loonbelasting hoeft niet bij aanvang van de zittingsperiode te gebeuren maar kan ook gedurende de zittingsperiode voor de resterende periode.

De vergoedingssystematiek

Voor de uitoefening van het politieke ambt moeten bestuurders niet het eigen inkomen hoeven aan te spreken. Een adequate vergoedingssystematiek is daarom van belang. Eigen middelen en publieke middelen moeten zoveel mogelijk gescheiden worden gehouden. Als vergoedingssystematiek is gekozen voor de volgende wijze van redeneren:

- welke voorzieningen worden aangeboden door de organisatie (bedrijfsvoering en bestuurskosten);
- welke voorzieningen zijn noodzakelijk voor de uitoefening van het ambt, maar zijn niet rechtstreeks aan te bieden door de organisatie;
- kan voor deze voorzieningen nog een onbelaste vergoeding worden aangeboden (indien de loonbelasting geldt);
- voor voorzieningen die niet onbelast aangeboden kunnen worden, kan een (bruto) vergoeding worden verstrekt.

Concreet betekent deze vergoedingssystematiek in het algemeen het volgende.

Voorzieningen die zijn ondergebracht in de bedrijfsvoering

- bruikleen van computer- en communicatieapparatuur;
- zakelijk gebruik van dienstauto's;
- deelname aan cursussen en congressen e.d.

Voorzieningen die niet in de bedrijfsvoering zitten maar onbelast kunnen worden vergoed

Voor een aantal zakelijke uitgaven, zoals bepaalde reis- en verblijfkosten, blijft het systeem overeind dat de gedane zakelijke uitgaven aan de leden van het dagelijks bestuur of het raadslid op basis van declaratie worden vergoed. Deze kunnen, als is voldaan aan de gestelde voorwaarden, onbelast worden vergoed.

Voorzieningen die niet in de bedrijfsvoering zitten en niet onbelast kunnen worden vergoed

Voor een aantal andere beroepskosten wordt een vaste (bruto) kostenvergoeding verstrekt. In de toelichting is aangegeven om welke beroepskosten het gaat.

Voor raadsleden die niet voor de loonbelasting hebben geopteerd geldt dezelfde systematiek maar zijn de fiscale gevolgen anders. Zij dienen alle vergoedingen en verstrekkingen naar de waarde in het economische verkeer als opbrengst te verantwoorden. Omdat zij hun werkelijk gemaakte kosten fiscaal kunnen verrekenen worden hun vergoedingen niet gebruteerd toegekend.

Controle en verantwoording

Voor de bestuurlijke uitgaven is - net als voor de besteding van alle andere publieke middelen - transparantie van groot belang. In verband hiermee is, in aanvulling op de in de beheers- en controleregeling vastgestelde regels, een aantal procedures vastgelegd over rechtstreekse facturering van functionele uitgaven, declaratie van vooruit betaalde kosten en het gebruik van creditcards.