

Toelichting

Algemeen

Wettelijke regelingen

De regeling van de rechtspositie van wethouders, raadsleden en leden van gemeentelijke commissies vindt op drie of vier niveaus plaats, te weten bij wet, algemene maatregel van bestuur (AMvB), ministeriële regeling (alleen wethouders) en gemeentelijke verordening. Wettelijk is voor wethouders 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 wethouders, raads- en commissieleden moet worden geregeld bij of krachtens de wet (AMvB en ministeriële regeling). Daartoe zijn tot stand gekomen het Rechtspositiebesluit wethouders en het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden. In een ministeriële regeling, de Regeling rechtspositie wethouders, zijn sommige vergoedingen nader uitgewerkt. In deze wetten en nadere regelgeving zijn alle voor de rechtspositie van belang zijnde onderwerpen geregeld. Een aantal voorzieningen, zoals de hoogte van de bezoldiging en de verschillende onkostenvergoedingen, is in de rechtspositiebesluiten overwegend geregeld in dwingendrechtelijke bepalingen.

De vergoedingen en regelingen voor raads- en commissieleden en wethouders die bij of krachtens de wet (lees Gemeentewet, rechtspositiebesluit of regeling) dwingendrechtelijk geregeld zijn, zijn niet opgenomen in deze verordening. Dit betreft de vergoedingen voor:

1. de onkostenvergoedingen voor raadsleden en wethouders
2. de toelage voor fractievoorzitters, leden van de vertrouwenscommissie, leden van de rekenkamerfunctie bedoeld in artikel 81oa Gemeentewet, dan wel van onderzoekscommissie zoals bedoeld in artikel 115a, derde lid Gemeentewet
3. de compensatiemaatregelen voor raads- en commissieleden als zij een WW, BWO of arbeidsongeschiktheidsuitkering hebben
4. de verstrekking van een computer
5. de voorzieningen bij ziekte en dienstongeval
6. de vergoeding voor de waarneming van het voorzitterschap van de gemeenteraad
7. de voorzieningen bij tijdelijk ontslag wegens zwangerschap en bevalling of ziekte
8. de tegemoetkoming in de ziektekosten
9. voorzieningen voor raads- en commissieleden en wethouders met een fysieke beperking
10. de bezoldiging van de wethouders

Hoofdpijnen gemeentelijke verordening

In de verordening zijn bepalingen opgenomen inzake de rechtspositie van wethouders, raadsleden en leden van gemeentelijke commissies zover die niet dwingend geregeld is in hogere wet- en regelgeving. De grondslag hiervoor is te vinden in de Gemeentewet en genoemde rechtspositiebesluiten. Buiten hetgeen hun bij of krachtens de wet is toegekend genieten wethouders als zodanig geen inkomsten, in welke vorm dan ook, ten laste van de gemeente (artikel 44 van de Gemeentewet). Dit betekent dat de rechtspositionele aanspraken voor zittende wethouders uitsluitend te vinden zijn in respectievelijk de Gemeentewet, het Rechtspositiebesluit wethouders, de Regeling rechtspositie wethouders en de plaatselijke Verordening rechtspositie wethouders, raads- en commissieleden. Gewezen wethouders ontlenen hun aanspraak op een ontslaguitkering en pensioen aan de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers.

Een soortgelijke bepaling als artikel 44 is voor raads- en commissieleden opgenomen in artikel 99 van de Gemeentewet. Het tweede lid van die bepaling voegt daaraan toe dat bij gemeentelijke verordening aan raads- en commissieleden voordelen, anders dan in de vorm

van vergoedingen en tegemoetkomingen, mogen worden toegekend. Daarvoor is wel de goedkeuring van gedeputeerde staten vereist.

De rechtspositionele aanspraken voor raads- en commissieleden zijn dan ook uitsluitend te vinden in respectievelijk de Gemeentewet, het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden en de plaatselijke Verordening rechtspositie wethouders, raads- en commissieleden.

De arbeidsverhouding van de wethouder en het raadslid

Raadsleden zijn niet in dienstbetrekking bij de gemeente. De gemeente is dus niet de werkgever. Dat betekent bijvoorbeeld dat zij voor zover het betreft het raadslidmaatschap niet vallen onder de werknemersverzekeringen zoals de Werkloosheidswet, Ziektewet en WIA. 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 (zie hieronder).

Wethouders zijn 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 wethouders. 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 wethouders direct onder de werking van de Wet op de loonbelasting vallen. Wethouders vallen niet onder de werking van de Ziektewet, Werkloosheidswet en WIA. Evenmin geldt voor hen de pensioenvoorziening bij het ABP. De uitkering na aftreden en ouderdoms- en nabestaandenpensioen zijn voor wethouders geregeld in de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa).

De loon- en inkomstenbelasting

Opting-in-regeling

Raadsleden kunnen opteren voor de loonbelasting. Het raadslid kan met de gemeente overeenkomen dat deze loonheffing inhoudt. Dat wordt de 'opting-in-regeling' genoemd. De administratie van de gemeente is zodanig ingericht dat wordt voldaan aan de daaraan gestelde wettelijke eisen. In een gezamenlijke verklaring melden de gemeente en het raadslid aan de Belastingdienst dat wordt gechopt voor de loonbelasting. Als gezamenlijk wordt gekozen voor het loonbelastingstelsel, dan draagt de gemeente de ingehouden loonheffing af aan de Belastingdienst. 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.

De Belastingdienst accepteert inmiddels ook van commissieleden de toepassing van de opting-in-regeling.

Fiscale standaardpositie

Als niet voor de loonbelasting wordt gechopt, 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. Betrokkene moet dan alle ontvangsten verantwoorden als winst en kan de gemaakte kosten daarop in mindering brengen. Raadsleden die gekozen hebben voor de standaardregeling zullen dan ook over de netto-onkostenvergoeding

inkomstenbelasting moeten betalen, tenzij zij aan de hand van bewijsmateriaal aan kunnen tonen dat de vergoeding is besteed aan onkosten voortvloeiend uit het raadslidmaatschap. 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 verordening aan de Belastingdienst te melden middels een opgave IB47. Verstrekkingen moeten naar de waarde in het economische verkeer worden opgegeven. Het daadwerkelijk zakelijk gebruik leidt dan tot aftrek.

Eenmalige keuze per zittingsperiode

De keuze om al of niet te opteren voor de loonbelasting kan 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 vergoedingensystematiek

Voor de uitoefening van het politieke ambt moeten bestuurders niet het eigen inkomen hoeven aan te spreken. Een adequate vergoedingssystematiek is daarom van belang. Waar er functionele uitgaven zijn, verdient het aanbeveling terughoudend te zijn met een financieringswijze waarin de bestuurder deze uit eigen middelen vooruit betaalt en de gemeente ze terugbetaalt. Eigen middelen en publieke middelen moeten zo veel mogelijk gescheiden worden gehouden. Vanuit die overweging heeft het de voorkeur de kosten direct in rekening te brengen bij de gemeente. Aan de mogelijkheid om zo nodig declaraties in te dienen zal echter behoefte blijven bestaan.

Controle en verantwoording

Voor de bestuurlijke uitgaven is – net als voor de besteding van alle andere publieke middelen – transparantie van groot belang. Daartoe dienen enerzijds inzichtelijke regels en richtlijnen die voor het vergoedingen- en voorzieningenstelsel gelden en anderzijds een duidelijke verantwoording van het daadwerkelijk gebruik. Op deze wijze kan worden voorkomen dat er onnodige discussies plaatsvinden omtrent het gebruik van onkostenregelingen of voorzieningen door gemeentebestuurders en over de eventueel verschuldigde belasting.

Dat is ook in hun belang omdat zij hun functie moeten kunnen uitoefenen zonder te worden gehinderd door onzekerheden omtrent de financiering van de functionele uitgaven. Daartoe is vereist dat er een zodanig sluitende financiële en administratieve organisatie is ingericht dat er vertrouwen kan bestaan omtrent de juistheid en rechtmatigheid van de uitgaven.

In hoofdstuk IV is in verband hiermee, in aanvulling op de in de beheers- en controleverordening vastgestelde regels, een aantal belangrijke procedures vastgelegd over rechtstreekse facturering van functionele uitgaven en declaratie van vooruitbetaalde kosten.

Artikelgewijze toelichting

Artikel 2 Vergoeding voor de werkzaamheden van het raadslid

In artikel 2 is de hoogte van de vergoeding bepaald op een vast bedrag per inwonersklasse overeenkomstig het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden.

Er mag geen onderscheid worden gemaakt tussen raadsleden, dus een presentievergoeding geldt voor alle raadsleden. Het bedrag van de vergoeding voor de werkzaamheden wordt geïndexeerd. Het wordt jaarlijks per 1 januari herzien aan de hand van het indexcijfer Cao lonen overheid. Hiervoor is in de gemeente geen nadere besluitvorming nodig.

Raadsleden die een WAO-uitkering ontvangen, kunnen verzoeken hun raadsvergoeding te verlagen. Daardoor kan het nadeel van indeling in een lagere arbeidsongeschiktheidsklasse worden voorkomen. Deze mogelijkheid is opgenomen in artikel 12 lid 3 van het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden.

Raadsleden die een WW- of een BWOO uitkering ontvangen kunnen verzoeken hun raadsvergoeding te verhogen als de korting als gevolg van hun raadslidmaatschap hoger is dan hun raadsvergoeding. Deze mogelijkheid is geregeld in artikel 12 lid 1 en 2 van het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden.

Artikel 3 Vergoeding voor het bijwonen van vergaderingen

In dit artikel is de vergoeding voor leden van gemeentelijke commissies die zijn ingesteld op basis van artikel 82 t/m 84 Gemeentewet geregeld. Deze bepaling geldt niet voor raadsleden en wethouders die in de commissie zitten (uitgezonderd in artikel 96 Gemeentewet).

Uitgezonderd zijn verder onder meer ambtenaren (op grond van artikel 1 rechtspositiebesluit raads- en commissieleden), en medewerkers en bestuurders van door de gesubsidieerde organisaties die in die hoedanigheid in de commissie zitting hebben.

De hoogte van het presentiegeld wordt bepaald op een vast bedrag per inwonersklasse overeenkomstig het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties indexeert jaarlijks per 1 januari het bedrag zoals dat is herzien aan de hand van het indexcijfer Cao lonen overheid.

Artikel 4 Reis- en verblijfkosten raads- en commissieleden

De Gemeentewet voorziet niet in een vergoeding voor 'woon-werkverkeer' voor raadsleden. Het is dan ook in strijd met artikel 99 van de Gemeentewet als raadsleden van de gemeente een vergoeding ontvangen voor reizen binnen het grondgebied van de gemeente.

Artikel 97 van de Gemeentewet voorziet voor raads- en commissieleden wel in een vergoeding van de reis- en verblijfkosten voor reizen buiten het grondgebied van de gemeente ter uitvoering van een beslissing van het gemeentebestuur.

Aan commissieleden kan krachtens artikel 96, eerste lid, van de Gemeentewet echter wel een vergoeding worden gegeven voor de reis- en verblijfkosten in verband met reizen binnen de gemeente.

De vergoeding voor noodzakelijke en redelijkerwijs gemaakte verblijfkosten is niet nader ingevuld. Daarmee is dit een lokale aangelegenheid.

Omdat in het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden verder geen eigen vergoedingsregeling is opgenomen, is aansluiting gezocht bij de vergoedingsregelingen voor wethouders.

Voor raadsleden die niet hebben geopteerd voor de loonbelasting geldt dat de verstrekte vergoedingen bij de aangifte inkomstenbelasting als opbrengst moeten worden verantwoord. De reiskosten kunnen binnen de geldende randvoorwaarden als aftrekbare beroepskosten worden opgevoerd.

Artikelen 5 en 9 Buitenlandse dienstreis

Gemeenteraden, delegaties daaruit of wethouders maken wel eens in het gemeentelijk belang excursies of reizen naar het buitenland. Hiervoor moet de gemeenteraad expliciet toestemming verlenen. De reis of excursie wordt in alle gevallen door of vanwege de gemeente georganiseerd.

Bij buitenlandse dienstreizen in het gemeentelijk belang kunnen aan de wethouder de in redelijkheid gemaakte werkelijke reis- en verblijfkosten worden vergoed. De tarieven in het voor het rijkspersoneel geldende Reisbesluit buitenland zijn daarbij richtsnoer.

Voor raadsleden die niet hebben geopteerd voor de loonbelasting geldt dat de vergoedingen en verstrekkingen naar de waarde in het economische verkeer bij de aangifte inkomstenbelasting als opbrengst moeten worden verantwoord en dat de gemaakte kosten binnen de geldende randvoorwaarden als aftrekbare beroepskosten kunnen worden opgevoerd.

Artikel 6 Scholing

Op grond van artikel 13 lid 1 van het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden komt niet partij-politiek georiënteerde scholing in verband met de vervulling van de functie van raads- of commissielidmaatschap ten laste van de gemeente. In dit artikel is de procedure verder uitgewerkt

Gezien de aard en duur van het ambt liggen voor raads- en commissieleden opleidingen voor de hand die gericht zijn op het persoonlijk functioneren in het ambt.

Scholing is functiegericht als zij beoogt de voor de functie benodigde vakkennis en vaardigheden te verwerven dan wel actueel te houden.

Onder deze scholingskosten worden verstaan de cursus- en lesgelden, de kosten van het studiemateriaal, examen- en diplomakosten en de aanschafkosten van verplicht gesteld studiemateriaal, alsmede reis- en verblijfkosten in het kader van de opleiding.

Voor raadsleden die niet hebben geopteerd voor de loonbelasting geldt dat de vergoedingen en verstrekkingen naar de waarde in het economische verkeer bij de aangifte inkomstenbelasting als opbrengst moeten worden verantwoord en dat de gemaakte kosten binnen de geldende randvoorwaarden als aftrekbare beroepskosten kunnen worden opgevoerd.

De raad kan bij verordening nadere regels stellen omtrent het maximale bedrag voor de scholing die voor vergoeding in aanmerking komt. Deze mogelijkheid is geboden in de kapstokbepaling in het vierde lid.

Artikelen 7 en 12 Werkkostenregeling

In verband met de werkkostenregeling moeten een aantal netto-vergoedingen en verstrekkingen door de gemeente aangewezen worden als eindheffingsbestanddeel. Anders worden deze door de belastingdienst als loon gezien en moet hierover belasting worden ingehouden. Ook de vergoedingen en verstrekkingen die door de belastingdienst gezien worden als gerichte vrijstelling of voor nihil waardering in aanmerking komen moeten in eerste instantie wel aangewezen worden. In een later stadium wordt dan (in de financiële administratie) aangegeven dat dit gerichte vrijstellingen of nihil waarderingen betreft.

Artikel 8 Reiskosten zakelijke reiskosten

Op grond van artikel 10 worden zakelijke reiskosten, vergoed overeenkomstig de bepalingen bij en krachtens het Rechtspositiebesluit wethouders en de Regeling rechtspositie wethouders.

Bij gebruik van een eigen personenauto **voor dienstreizen** ontvangen wethouders een bedrag van € 0,28 per kilometer (zie artikel 4, onderdeel b, en artikel 5a, onder 1, van de Regeling rechtspositie wethouders). De hoogte van deze vergoeding is geënt op de 'hoge' kilometervergoeding die geldt voor het rijks personeel op grond van het Reisbesluit en Reisregeling binnenland. Op grond van artikel 5, tweede lid, van de regeling wordt onder openbaar vervoer voor dienstreizen wel verstaan een veerpont of een veerboot. Tol- en parkeerkosten worden niet genoemd in de regeling en mogen daarom op grond van artikel 44 lid 3 Gemeentewet niet vergoed worden.

Verblijfkosten zijn zakelijk gebruikte maaltijden en kosten voor overnachting en geen parkeerkosten.

Artikel 10 Tablet

In het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden en het Rechtspositiebesluit wethouders is geregeld dat het raads- of commissielid, respectievelijk de wethouder van de gemeente een computer in bruikleen krijgt verstrekt. Deze aanspraken kunnen echter alleen worden verstrekt wanneer dat is vastgelegd in een verordening. In de verordening van de gemeente Deurne is vastgelegd dat op aanvraag een tablet wordt verstrekt. Bij de uitvoering van deze mogelijkheid is de lijn dat tablets uitsluitend ter beschikking worden gesteld aan wethouders.

Artikel 11 Reis- en pensionkosten en verhuiskosten

Ook personen van buiten de gemeenteraad kunnen tot wethouder worden benoemd. Dat kunnen ook personen zijn die niet in de gemeente zelf wonen. Die zijn op grond van de Gemeentewet verplicht om te gaan wonen in de gemeente waar zij wethouder zijn geworden. In artikel 17 is geregeld dat zij bij verhuizing naar de gemeente in aanmerking komen voor een verhuiskostenvergoeding en eventueel voor vergoeding van reis- en pensionkosten in afwachting van de verhuizing volgens de bepalingen in artikel 1 en 2 van de Regeling Rechtspositie Wethouders. De vergoedingen zijn onbelast.

Artikelen 13 t/m 15 De procedure van declaratie

In de verordening zijn de drie wijzen van betaling aangegeven. Ook is aangegeven in welke gevallen welke betalingswijze aan de orde is en welke procedurevoorschriften in achtgenomen moeten worden. Hierbij gaat de voorkeur uit naar rechtstreeks facturering bij de gemeente, en daarna declaratie van vooruitbetaalde kosten of gebruik van de gemeentelijk creditcard, waarbij deze laatste twee afhankelijk zijn van de situatie.