

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, 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, raadsleden moet worden geregeld bij AMvB. Daartoe zijn totstand gekomen het Rechtspositiebesluit wethouders en het Rechtspositiebesluit raadsleden. Enkele vergoedingen voor wethouders die gelijk zijn die voor rijksambtenaren, maar voor hen in verschillende regelingen waren opgenomen waarnaar in het verleden werd verwezen, zijn om pragmatische redenen sinds 1 januari 2004 opgenomen in een ministeriële regeling, de Regeling rechtspositie wethouders. 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 beide rechtspositiebesluiten overwegend geregeld in dwingende bepalingen. Voor secundaire voorzieningen, zoals bijvoorbeeld een regeling tegemoetkoming in de kosten van een ziektekostenverzekering of een uitkering bij aftreden als raadslid, geldt dat de gemeente de vrijheid heeft om deze voorzieningen te treffen.

Hoofdpijnen gemeentelijke verordening

In de verordening zijn bepalingen opgenomen inzake de rechtspositie van wethouders, 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 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 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 zijn in respectievelijk de Gemeentewet, het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden en de plaatselijke Verordening rechtspositie wethouders, raads- en commissieleden.

De verordening bevat bepalingen inzake:

- de beloning voor de werkzaamheden van raadsleden (artikelen 2 en 26), waarbij is op te merken dat voor wethouders niets is opgenomen omdat hun bezoldiging uitputtend is geregeld in het Rechtspositiebesluit wethouders;
- een vaste algemene onkostenvergoeding voor wethouders en raadsleden (artikelen 3 en 14);
- reis- en verblijfkosten van wethouders, raadsleden, waarbij voor wethouders een onderscheid is gemaakt tussen woon-werkverkeer en zakelijke reizen (artikelen 5, 6, 15 t/m 19, 27 en 28);
- reis- en pensionkosten en verhuiskosten van de bij benoeming verhuisplichtige wethouder (artikel 24)
- beschikbaarstelling van computer- en communicatieapparatuur aan wethouders en raads- en commissieleden (artikelen 8, 21, 22 en 30) en faciliteiten in de vorm van deelname van wethouders en raadsleden aan cursussen, congressen e.d. (artikelen 7, 20 en 29);
- een aantal secundaire voorzieningen voor raadsleden, zoals voor zowel wethouders als raadsleden zoals de spaarloonregeling of levensloopregeling (artikelen 10 en 23)
- de procedure van declareren (artikelen 31 t/m 34).

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. 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. Als gevolg van een wijziging van artikel 11 van het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden van 6 december 2006 (Stb. 2006, 660) kan de raad echter bij verordening wel een tegemoetkoming in de kosten van een ziektekostenverzekering worden toegekend. Daardoor is tegemoet gekomen aan de inhouding van de inkomensafhankelijke bijdrage.

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 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 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. Er is sinds de dualisering van het gemeentebestuur derhalve geen mogelijkheid meer om wel of niet voor de loonbelasting te opteren. Wethouders 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 wethouders geregeld in de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa). Wethouders 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. 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 geopteerd 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. 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 zijn ook vergoedingen die niet belastingvrij kunnen worden verstrekt. Deze vergoedingen worden gebruteerd toegekend waardoor na inhouding van de loonheffing de netto bedoelde vergoeding resteert. Het meest duidelijke voorbeeld is de onkostenvergoeding, die aan raadsleden die gekozen hebben voor "opting-in" als een bruto bedrag wordt verstrekt. Raadsleden die gekozen hebben voor de standaard regeling ontvangen een lager bedrag dat vergelijkbaar is met het netto resultaat van de bruto vergoeding. Raadsleden kunnen ook deelnemen aan de spaarloonregeling of de levensloopregeling en de fietsregeling.

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. Betrokkene moet dan alle ontvangsten verantwoorden als winst en kan de gemaakte kosten daarop in mindering brengen. Raadsleden die gekozen hebben voor de standaard regeling zullen dan ook over het lagere bedrag dat zij als onkostenvergoeding ontvangen inkomstenbelasting moeten betalen, tenzij zij aan de hand van bewijsmateriaal aan kunnen tonen dat de vergoeding is besteed aan onkosten voortvloeiend uit het raadslidmaatschap. Zij kunnen niet deelnemen aan de spaarloonregeling en de levensloopregeling en fietsregeling.

Eenmalige keuze per zittingsperiode

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. Ook voor de hoogte van de vaste kostenvergoeding maakt het verschil uit of het raadslid wel of niet heeft geopteerd voor de loonbelasting (zie daarvoor hieronder de toelichting op artikel 3).

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. 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 zoveel 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. 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 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.

De zakelijke uitgaven hoeven niet te worden voorgeschoten door de wethouder of het raadslid maar worden direct door de gemeente voldaan en de voorzieningen worden om niet in bruikleen gegeven. Zij vallen derhalve buiten de vergoedings sfeer.

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

Voor een aantal zakelijke uitgaven, zoals reis- en verblijfkosten, blijft het systeem overeind dat de gedane zakelijke uitgaven de wethouder 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 op de artikelen 3 en 14 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. 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 V 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, declaratie van vooruit betaalde kosten en het gebruik van creditcards. Daarnaast zijn er in de bruikleenovereenkomsten heldere afspraken vastgelegd over het gebruik van computer- en communicatieapparatuur die beschikbaar wordt gesteld voor de uitoefening van de politieke functie. In aanvulling hierop is een gedragscode ontwikkeld waarin nadere gedragsregels zijn vastgelegd. Daarbij gaat het onder meer om afspraken omtrent de bestuurlijke uitgaven die in aanmerking komen voor bespreking en zonodig besluitvorming in het college. In die gedragscode is ook het beleid rond buitenlandse reizen en de bekostiging van zakendiners met derden opgenomen. Verder zijn er aanvullende administratieve procedures beschreven over de afwikkeling van declaraties en facturen en de daarbij te hanteren verdeling van verantwoordelijkheden en hoe bijvoorbeeld om te gaan met interpretatie- of meningsverschillen.