

**BIJLAGE BIJ DE CIRCULAIRE VAN 28 NOVEMBER 2018 (KENMERK 2018-0000918502)
BETREFFENDE DE INTRODUCTIE BIJ GEMEENTEN VAN HET NIEUWE RECHTSPOSITIE-
BESLUIT DECENTRALE POLITIEKE AMBTSDRAGERS**

1. Inleiding

Van alle decentrale politieke ambtsdragers is zijn de arbeidsvoorwaarden nu ondergebracht in één rechtspositiebesluit en op een aantal onderwerpen nader uitgewerkt in één ministeriële regeling.

In §2 van deze bijlage wordt de opzet van het nieuwe besluit toegelicht en in §3 een beschrijving gegeven van de fiscale context. In §4 wordt vervolgens een aantal wijzigingen in algemene zin besproken, waarna in §5 per artikel een toelichting gegeven, zo nodig met voorbeelden.

2. Nieuwe opzet

Met het besluit en de regeling is beoogd de rechtspositie van de decentrale politieke ambtsdragers in de verschillende bestuurslagen zo veel mogelijk te harmoniseren. Ook bij toekomstige wijzigingen zal een zo veel mogelijk geharmoniseerde rechtspositie een belangrijk uitgangspunt blijven. Onderlinge vergelijkbaarheid is daarbij essentieel, ook al is deze niet per se van belang voor individuele gebruikers van het besluit. Daarom is gezocht naar een opzet en wijze van nummering die dit vergemakkelijkt.

Gekozen is voor een indeling van het besluit in afzonderlijke hoofdstukken per bestuurslaag: hoofdstuk 2 betreft de provincies, hoofdstuk 3 de gemeenten en hoofdstuk 4 de waterschappen. Daarnaast is er een hoofdstuk met enkele algemene begripsbepalingen (hoofdstuk 1) en een hoofdstuk met algemene overgangs- en slotbepalingen (hoofdstuk 5).

De hoofdstukken kennen ieder enkele algemene bepalingen en zijn verder op identieke wijze onderverdeeld in afdelingen. Er is een afdeling die betrekking heeft op de rechtspositie van de volksvertegenwoordigers, een afdeling voor de voorzitter en dagelijks bestuurders en een afdeling met bepalingen die zowel voor de volksvertegenwoordigers als voor de voorzitter en dagelijks bestuurders gelden. Daarnaast is er een afdeling die van toepassing is op commissieleden (waarmee bedoeld wordt leden van commissies die niet tevens lid zijn van provinciale staten, de gemeenteraad of het algemeen bestuur van een waterschap).

Gekozen is voorts voor een gelede nummering van de artikelen, waarmee direct duidelijk is in welk hoofdstuk en in welke afdeling het artikel staat. Daarmee is ook meteen helder op welke beroepsgroep het van toepassing is. De artikelnummers in het besluit bestaan meestal uit drie cijfers, in de volgorde: hoofdstuk, afdeling, artikel. Het laatste getal in een artikelnummer betreft het specifieke onderwerp. De afdelingen en artikelen in de onderscheiden hoofdstukken corresponderen met elkaar. Zo is de vergoeding bij een dienstongeval in elk hoofdstuk te vinden in de afdeling die van toepassing is op zowel de volksvertegenwoordigers als de voorzitter en de dagelijks bestuurders, en wel in de artikelen 2.3.6, 3.3.6 en 4.3.6.

De meeste bepalingen zijn voor de onderscheiden bestuurslagen inhoudelijk geharmoniseerd. Verschillen kunnen zich bijvoorbeeld voordoen als de grondslag in de organieke wetten niet helemaal gelijk zijn, zoals de grondslagen voor de vergoeding van dienstreizen van volksvertegenwoordigers (artikelen 94 en 95 van de Provinciewet, 96 en 97 van de Gemeentewet en 32a van de Waterschapswet).

Sommige onderwerpen zijn niet voor alle bestuurslagen relevant. Zo kennen de gemeenten wel het fenomeen van opclassificatie maar de provincies en waterschappen niet. De opzet van het besluit en de artikelnummering leiden er daarom toe dat een aantal artikelen is voorzien van de aanduiding "leeg". Dit zijn de artikelen 2.2 tot en met 2.4, 2.1.8, 2.2.16, 3.5, 4.2 tot en met 4.4, 4.1.8, 4.2.5, 4.2.8 en 4.2.16. Onderlinge vergelijkbaarheid is namelijk essentieel. Bovendien is het aantal "lege" artikelen beperkt en zal dit voor de individuele gebruikers naar verwachting niet tot noemenswaardige verwarring leiden.

3. Fiscale aspecten

Gemeenten zijn ingevolge de Wet op de loonbelasting 1964 inhoudingsplichtigen (hierna: werkgever of werkgevers) ten aanzien van hun burgemeester en wethouders. Dit betekent dat zij de loonheffingen op het loon van hun bestuurders inhouden en afdragen. Ook raadsleden kunnen via een gezamenlijk verzoek van het desbetreffende raadslid en de inhoudende instantie, de gemeente, kiezen voor het loonbelastingregime¹. Zij worden dan door de fiscus aangemerkt als "fictief werknemer". Onder het begrip loon vallen ook vergoedingen, verstrekkingen en terbeschikkingstellingen.

Over bepaalde vormen van loon wordt de loonbelasting in de vorm van een zogeheten eindheffing geheven. Deze eindheffing komt voor rekening van de werkgever en wordt dus niet ingehouden op het loon van de werknemer. Het toepassen van deze eindheffing van de werkgever is uitsluitend mogelijk indien de werkgever die looncomponenten heeft aangewezen als eindheffingsbestanddelen. Pas dan behoren die looncomponenten niet tot het loon van de werknemer en daarmee ook niet tot zijn verzamelinkomen voor de inkomstenbelasting.

Werkgevers kunnen maximaal 1,2% van hun totale loonsom (de "vrije ruimte") besteden aan onbelaste vergoedingen en verstrekkingen voor hun werknemers. Voor zover deze vrije ruimte door hogere aanwijzingen wordt overschreden, betaalt de werkgever 80% eindheffing. Naast deze vrije ruimte kunnen bepaalde voorzieningen, zoals bijvoorbeeld studie, onbelast worden vergoed, verstrekt of ter beschikking gesteld. Het betreft de zogenoemde gerichte vrijstellingen.

Het aanwijzen van vergoedingen, verstrekkingen en terbeschikkingstellingen als eindheffingsloon (eindheffingsbestanddelen) is vormvrij. Voor de vergoedingen, verstrekkingen en terbeschikkingstellingen aan de gemeentelijke politieke ambtsdragers is ervoor gekozen deze aanwijzing reeds zo veel mogelijk wettelijk te regelen, althans in het rechtspositiebesluit op te nemen (artikel 3.3.8). De Wet op loonbelasting 1964 bevat namelijk ook een gebruikelijkheidstoets: bij elke aanwijzing als eindheffingsbestanddeel van een vergoeding, verstrekking of terbeschikkingstelling moet beoordeeld worden of deze als zodanig gebruikelijk is, althans niet ongebruikelijk. Het moet bovendien gebruikelijk zijn dat deze belastingvrij aan de werknemer wordt verstrekt. Bij een bij wet of algemene maatregel van bestuur aangewezen eindheffingsbestanddeel hoeft deze beoordeling niet meer afzonderlijk plaats te vinden op lokaal niveau.

Verder is het aanwijzen van vergoedingen, verstrekkingen of terbeschikkingstellingen als eindheffingsbestanddeel ingeperkt. Verstrekkingen of terbeschikkingstellingen die niet als zodanig kunnen worden aangewezen, zijn bijvoorbeeld een auto die ook voor privédoeleinden ter beschikking is gesteld, of een (dienst)woning (een pied-à-terre uitgezonderd, omdat de kosten hiervoor tijdelijke verblijfkosten zijn in het kader van de dienstbetrekking). Wel kunnen vergoedingen ter compensatie van de belasting over deze verstrekkingen of terbeschikkingstellingen als eindheffingsbestanddeel worden aangewezen.

Gerichte vrijstellingen gaan niet ten koste van de vrije ruimte, mits de desbetreffende vergoedingen, verstrekkingen en terbeschikkingstellingen binnen de normen blijven die voor deze gerichte vrijstellingen gelden. Eventuele overschrijdingen kunnen dus wel in de vrije ruimte worden ondergebracht.

Toelichting vrije ruimte en politieke ambtsdragers

Tijdens de consultatie kwam naar voren dat het beeld leeft dat alle arbeidsvoorwaardelijke voorzieningen van de gemeente in de vrije ruimte van 1,2% van de totale loonsom van de gemeente moeten passen, omdat de gemeente anders een fiscale "boete" krijgt van 80% belastingheffing over de overschrijding. Dit beeld, en de daaraan gekoppelde zorg over die zogenaamde fiscale boete, is onjuist. Natuurlijk is het bevredigend voor de gemeente als er geen belasting hoeft te worden betaald, maar de fiscus staat buiten wat een werkgever aan voorzieningen verstrekt aan zijn werknemers. Daarbij maakt het voor de werkkostenregeling niet uit of die voorzieningen zien op politieke ambtsdragers of op ambtenaren. Fiscaal gezien zijn beide groepen werknemer². Er is dan ook geen sprake van een boete als de grens van de vrije ruimte wordt overschreden, maar van reguliere belastingheffing. En

¹ Met een door het raadslid en gemeente ondertekende verklaring loonheffingen-opting in van de Belastingdienst (https://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/verklaring_loonheffing_opting_in_lh0501z9fol.pdf).

² Het raadslid is voor de Wet op de loonbelasting 1964 werknemer als er gebruik wordt gemaakt van de zogenoemde opting-in; hij of zij is dan, zoals gezegd, een zogenaamde "fictief werknemer".

wanneer het komt tot die belastingheffing, leidt die tot lagere kosten voor de werkgever dan bij het alternatief, bruteren.

Het lijkt erop dat dit beeld van een boete als de grens van de vrije ruimte wordt overschreden, wordt versterkt doordat er gesproken wordt van een eindheffing en omdat deze "afrekening" aan het eind van het jaar plaatsvindt. Doordat de gemeente aldus aan het eind van het jaar wordt geconfronteerd met de belastingheffing, ontstaat het gevoel bij de gemeente dat zij fout heeft gehandeld. Er is echter geen sprake van een fout, maar juist van een manier om de kosten van de gemeente te verlagen. Bovendien kan dit gevoel worden tegengegaan wanneer wordt gekozen voor het gebruik van een maandelijks voorschotnota. Dat is een soort bevoorschottingssysteem waarmee de loonheffing voorspelbaarder kan worden gemaakt. Het maandelijks voorschot kan de gemeente in overeenstemming brengen met de geschatte eindheffing na afloop van het kalenderjaar.

Ook werd tijdens de consultatie naar voren gebracht dat de vrije ruimte door de fiscus zou zijn bedoeld als 'budget' voor alle medewerkers bij de gemeente. Dit is een onjuiste stelling. De wetgever bepaalt in het kader van de werkkostenregeling namelijk niet welk pakket de werkgever moet aanbieden aan aangewezen voorzieningen. En de berekening van de vrije ruimte is gebaseerd op de totale loonsom van de gemeente; dus die van ambtenaren en politieke ambtsdragers tezamen. De vrije ruimte kan dus worden gebruikt voor zowel ambtenaren als politieke ambtsdragers.

Doordat in het rechtspositiebesluit veel voorzieningen voor de politieke ambtsdragers, om de hierboven genoemde redenen, als eindheffingsbestanddeel zijn aangewezen, werd weleens de conclusie getrokken dat het grootste gedeelte van de vrije ruimte wordt opgesoupeerd door de politieke ambtsdragers waardoor weinig ruimte meer resteert voor de ambtenaren van de gemeente. Die conclusie berust echter op een onjuiste vooronderstelling. De fiscus bepaalt namelijk niet wat er beschikbaar is voor de werkgever; de fiscus kijkt voor de loonheffing uitsluitend welk totaalbedrag aan voorzieningen voor ambtenaren en politieke ambtsdragers gezamenlijk resteert boven de forfaitaire vrijstelling van 1,2% van de totale loonsom. Aangezien het totaal van de voorzieningen voor zowel ambtenaren als politieke ambtsdragers niet verandert, en dus ook niet het totaal van de vereiste belastingafdracht, is er enkel sprake van een "waterbedeffect": welk deel van de vrije ruimte deelt de gemeente als werkgever toe aan ambtenaren en welk deel aan politieke ambtsdragers?

En zelfs als er door de gemeente eindheffing moet worden afgedragen, is dat nog altijd goedkoper dan het alternatief, en dat is bruteren. Vóór de invoering van de werkkostenregeling werden de kostenvergoedingen als individueel toegekend belast loon aangemerkt en vervolgens gebruteerd om politieke ambtsdragers te compenseren voor de loonheffing die over de kostenvergoedingen verschuldigd was. Waar de gemeente bij het bruteren meer dan het dubbele betaalde (+108,3% bij een belastingtarief van 52%) om netto een bepaald bedrag te kunnen verstrekken, betaalt zij sinds de invoering van de werkkostenregeling per 1 januari 2015 in de eindheffing 80%, en feitelijk vaak minder: de gemeente betaalt immers pas 80% belasting indien de forfaitaire vrijstelling van 1,2% van de totale fiscale loonsom wordt overschreden.

De werkkostenregeling betekent dus een besparing voor de gemeenten ten opzichte van het oude fiscale systeem van bruteren. Het niet aanwijzen van de vergoedingen en verstrekkingen aan politieke ambtsdragers zou dan ook geen lastenverlichting betekenen, maar juist een lastenverzwaring omdat vergoedingen en verstrekkingen dan weer met 108,3% moeten worden gebruteerd.

Niet bruteren is ook geen optie, omdat de verschuldigde belasting in dat geval moet worden opgebracht door de politieke ambtsdrager. Kiezen voor het alternatief van bruteren zou overigens juist de beeldvorming negatief kunnen beïnvloeden. Omdat dan het bruteren leidt tot het toekennen van hogere bedragen aan de politieke ambtsdragers dan onder de werkkostenregeling.

Een andere overweging is dat door de verplichte aanwijzing voorkomen wordt, dat er in de drie decentrale bestuurslagen structureel twee systemen van vergoedingen blijven gelden, te weten netto en gebruteerde vergoedingen. Het risico van fouten in de uitvoering is reëel en de administratieve lasten worden dan niet verminderd.

4. Algemene toelichting

Vereenvoudiging reiskostenvergoeding

Er is per 1 januari 2019 voor alle decentrale politieke ambtsdragers een reiskostenstelsel geïntroduceerd dat eenvoudiger is dan de complexe regels, die tot dan toe golden. Deze regels waren bovendien onderling afwijkend tussen de verschillende bestuurslagen, en soms ook tussen vergelijkbare functionarissen, terwijl die afwijkingen niet altijd verklaarbaar waren.

Het nieuwe reiskostenstelsel betekent een significante vermindering van de bestuurlijke lastendruk: enerzijds doordat de vergoedingen voor de verschillende decentrale politieke ambtsdragers zoveel mogelijk uniform zijn en anderzijds doordat zij beter aansluiten bij de huidige fiscale regels. De vereenvoudiging van het systeem is ook gunstig voor de individuele ambtsdrager: bij de uitvoering van het oude, complexe stelsel konden gemakkelijker fouten worden gemaakt, wat een politiek risico met zich mee kon brengen. Bij de uitvoering van het nieuwe stelsel mag worden verwacht dat er minder fouten zullen worden gemaakt, waardoor ook dit politieke risico vermindert.

Behalve de uniforme reiskostenvergoeding is in het onderhavige besluit ook geregeld onder welke voorwaarden auto's ter beschikking kunnen worden gesteld aan burgemeesters en wethouders (dienstauto's of leaseauto's). Hierop wordt specifiek ingegaan in §5, in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.2.10.

De kosten van openbaar vervoer worden, net als voorheen, geheel vergoed. Wat onder openbaar vervoer wordt verstaan, is gedefinieerd in artikel 1.1 van de regeling. De omschrijving van het begrip is ontleend aan artikel 1 van de Wet personenvervoer 2000, met toevoeging van de veerpont en de veerboot.

Een taxi valt niet onder het begrip "openbaar vervoer". Evenals onder het oude regime worden de kosten van een taxi dus niet vergoed. Er is bewust afgezien van een specifieke bepaling om de vergoeding van taxikosten wel mogelijk te maken. Het risico op politieke discussie bij juist deze kostensoort is namelijk groot.

Wanneer een politieke ambtsdrager echter een functionele beperking heeft (bijvoorbeeld een gebroken been of blindheid), kan hem nu op grond van de onderhavige regeling wel een passende vervoersvoorziening worden geboden, bijvoorbeeld in de vorm van een taxi(vergoeding) of het voor de reis beschikbaar stellen van een dienstauto.

Onder het oude regime was het mogelijk voor ambtsdragers om gebruik te maken van gecontracteerd vervoer. Dit kan nog steeds. Hierop wordt ingegaan bij de toelichting op ter beschikking gestelde auto's (artikel 3.2.10).

Bij gebruik van de eigen auto wordt het maximale bedrag vergoed dat een werkgever per kilometer fiscaal onbelast mag vergoeden aan een werknemer. Dat is op dit moment €0,19 per kilometer. Binnen de gemeente hoeft dus, anders dan tot nu toe, geen rekening meer te worden gehouden met verschillende tarieven voor de verschillende politieke ambtsdragers, noch met fiscale afdrachten. Hierdoor zal de lastendruk voor gemeenten aanzienlijk afnemen.

Parkeer- veer- en tolkosten hebben, in tegenstelling tot brandstofkosten, geen relatie met het aantal afgelegde kilometers. Dit speelt vooral bij dienstreizen waarbij de route- en bestemmingsomstandigheden door de ambtsdrager minder te beïnvloeden zijn. Om deze reden is ervoor gekozen dat deze kosten bij dienstreizen door de gemeente worden vergoed.

Ingeval van woon-werkverkeer worden eventuele tol- en veergelden eveneens vergoed, maar blijven de parkeerkosten daarentegen wel voor rekening van de betrokken ambtsdrager. Enerzijds omdat betrokkene meer keuzevrijheid heeft of hij al dan niet parkeerkosten moet maken en anderzijds omdat voorkomen moet worden dat het autogebruik wordt gestimuleerd.

Naheffingsaanslagen die zijn opgelegd in verband met niet of te weinig betalen van parkeergeld worden, net zomin als parkeer- en andere boetes, uiteraard niet vergoed. Voor alle duidelijkheid is dit in de regeling uitdrukkelijk bepaald.

In hoeverre de nieuwe systematiek bij gebruik van de eigen auto voor- of nadelig is voor betrokkenen, is niet in algemene zin te zeggen. Reiskosten zijn sterk individueel bepaald.

Als gevolg van het nieuwe systeem ontvangen de gemeentelijke ambtsdragers op grond van de onderhavige regeling ten opzichte van de oude regelingen voor woon-werkverkeer 4 cent per kilometer meer (onbelast); anderzijds krijgen zij, afhankelijk van de desbetreffende regeling, tot 9 cent minder per kilometer (onbelast) bij dienstreizen. Daar staat tegenover dat dienstreizen over het algemeen minder vaak worden gemaakt dan reizen voor woon-werkverkeer en dat op grond van de nieuwe regeling bij dienstreizen nu ook de parkeerkosten worden vergoed. Ook worden tol- en veergelden nu vergoed en zijn er meer mogelijkheden met betrekking tot de terbeschikkingstelling van auto's.

De waarde van dit nieuwe reiskostensysteem is bovendien, zoals gezegd, niet alleen financieel. Hoe minder complex een systeem is uit te voeren, hoe minder fouten er zullen worden gemaakt. Hiermee wordt ook het daarmee soms samenhangende politieke risico sterk verminderd. Van dit administratief sterk vereenvoudigde systeem profiteren zowel de overheidsorganen als de bestuurders. Daarbij moet in aanmerking genomen worden dat het nieuwe reiskostensysteem onderdeel uitmaakt van een in zijn totaliteit afgewogen pakket aan arbeidsvoorwaarden.

Indexcijfers

Tot de inwerkingtreding van het nieuwe besluit werden voor de indexering van geldbedragen bepaalde indexcijfers³ gebruikt die door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) zijn vastgesteld voor de maand september van het voorgaande kalenderjaar. In de praktijk leverde dit in zo verre problemen op, dat bij de totstandkoming van de ministeriële regeling, waarbij de bedragen werden geïndexeerd (en de aankondiging daarvan in de gebruikelijke eindejaarscirculaire), de desbetreffende indexcijfers nog niet definitief waren vastgesteld door het CBS. De voorlopige indexcijfers over de maand september worden namelijk regelmatig door het CBS bijgesteld. Dit leidde niet alleen tot onduidelijkheid en jaarlijks terugkerende verwarring in de uitvoering, maar ook tot uitkomsten die pas in het volgende jaar konden worden gecorrigeerd.

Daarom is nu aansluiting gezocht bij indexcijfers die definitief zijn. Gekozen is voor in beginsel dezelfde indexcijfers, maar dan zoals die één jaar eerder golden, dus de indexcijfers voor de maand september die vooraf is gegaan aan de maand september van het voorgaande kalenderjaar. Met andere woorden: van de maand september van het tweede voorafgaande kalenderjaar. Bovendien is de formulering van de nieuwe indexatiebepalingen verbeterd.

Overigens zijn de bedragen per 1 januari 2019 nog niet geïndexeerd volgens deze nieuwe methode. Op grond van het overgangsrecht, opgenomen in artikel 5.1, zijn de bedragen bij ministeriële regeling voor 2019 nog geïndexeerd volgens de oude methode. Het gaat dan dus om de procentuele wijziging van het indexcijfer dat geldt voor de maand september 2018 ten opzichte van het indexcijfer van de maand september 2017. Dit betreft de vergoedingen voor de werkzaamheden en de vergoedingen voor het bijwonen van de commissievergaderingen (artikelen 3.1.1 en 3.4.1) en de vaste onkostenvergoedingen (artikelen 3.1.6 en 3.2.6). De volgende indexeringen (per 1 januari 2020) vinden plaats bij ministeriële regeling volgens de nieuwe systematiek.

Loopbaanoriëntatie

Tot de inwerkingtreding van het besluit was er voor geen van de decentrale politieke ambtsdragers een grondslag voor vergoeding van kosten voor loopbaanoriëntatie of arbeidsmobiliteit bevorderende activiteiten tijdens het ambt. Dit was onder meer ingegeven uit integriteitsoverwegingen. Daar staat tegenover dat het wenselijk is dat ambtsdragers na aftreden snel kunnen beginnen met solliciteren.

Weliswaar kennen raadsleden geen sollicitatieplicht zoals de burgemeesters en wethouders, maar een arbeidsmobiliteit bevorderende voorziening kan wervend werken voor potentiële raadsleden. Het raadslidmaatschap wordt weliswaar geacht een nevenfunctie te zijn, maar ook mensen zonder betaalde baan zijn lid van de raad.

In het onderhavige besluit is daarom in artikel 3.2.11 een grondslag geïntroduceerd op basis waarvan een burgemeester of wethouder ten laste van de gemeente kosten kan maken voor activiteiten, cursussen, opleidingen en dergelijke die betrokkene voorbereiden op een volgende stap in de carrière,

³ Het gaat om enerzijds het consumentenprijsindexcijfer en anderzijds het indexcijfer CAO-lonen overheid, inclusief bijzondere beloningen.

maar die géén sollicitatieactiviteiten behelzen. Dus wel een cursus "Ken u zelf", het leren schrijven van een bedrijfsplan of een sollicitatietraining, maar geen netwerkgesprekken of outplacement. Het doel van de mobiliteit bevorderende activiteiten en loopbaanoriëntatie mag niet verder gaan dan dat betrokkene zo snel mogelijk na aftreden of ontslag een vliegende start kan maken met het daadwerkelijk solliciteren.

Wat betreft de burgemeesters en wethouders is de vergoeding van deze kosten ten laste van de gemeente een recht, een aanspraak op basis van het Rechtspositiebesluit (tenzij naar het oordeel van B&W niet aan de gestelde eisen is voldaan). De aanspraak voor de raadsleden volgt daarentegen niet direct uit het besluit. Voor raadsleden geldt dat dat recht op vergoeding van deze kosten pas bestaat als er een grondslag is opgenomen in een verordening, én als het een gemeente met meer dan 100.000 inwoners betreft (artikel 3.1.8).

De reden voor dit onderscheid is dat niet alle gemeenteraden in dezelfde mate behoefte hebben aan deze maatregel. Een politieke afweging is daarom nodig over de wenselijkheid om gebruik te maken van deze voorziening en over de daaraan verbonden financiële consequenties voor de desbetreffende gemeente. In de verordening kan desgewenst een horizon- en evaluatiebepaling worden opgenomen, zodat er in feite sprake is van een pilot.

De beperking tot 100.000-plus-gemeenten heeft als achtergrond dat de hoogste urgentie wordt verwacht bij de grotere gemeenten. In grotere gemeenten zijn de raadsvergaderingen namelijk vaak overdag. Voor Rijksambtenaren geldt een ministeriële regeling over politiek verlof waarin een bepaalde inschatting is gegeven van het tijdsbeslag⁴. Daarin wordt uitgegaan van een aanspraak op politiek verlof van zeven uur per week als zij raadslid zijn in gemeenten met minder dan 30.000 inwoners, in gemeenten tot 100.000 inwoners twaalf uur en in een gemeente met meer dan 100.000 inwoners 24 uur per week. Een tijdsbeslag van 24 uur vormt een substantieel deel van de werkweek. Dat wil niet zeggen dat de vraag naar mogelijkheden voor loopbaanoriëntatie niet ook kan spelen voor raadsleden in kleinere gemeenten (of in provincies en waterschappen), maar deze mogelijkheid is vooralsnog beperkt tot de grotere gemeenten. Op deze manier kan hier eerst ervaring mee worden opgedaan.

De kosten voor loopbaanoriëntatie en arbeidsmobiliteit komen in beginsel ten laste van de betrokken gemeente. Wanneer echter een burgemeester vooruitlopend op een gemeentelijke herindeling externe begeleiding of scholing nodig heeft bij het vinden van een andere werkkring, komen de kosten hiervoor ten laste van het Rijk. In voorkomende gevallen doet de commissaris van de Koning hiertoe een voorstel aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De Minister beslist op grond van onder meer zijn oordeel of de voorgestelde activiteit of activiteiten in de rede ligt of liggen in verband met het vinden van een andere werkkring. Dit is niet nieuw; dit vloeide al voort uit het Sociaal Beleidskader burgemeesters⁵ en is nu gecodificeerd.

Het verdient aanbeveling dat de mobiliteit bevorderende activiteiten van burgemeesters en wethouders tijdens het ambt aansluiten op die na ontslag uit het ambt. Een juridische koppeling is echter lastig tot stand te brengen, aangezien gedurende de ambtsperiode het onderhavige besluit van toepassing is, en betrokkenen in de uitkeringsperiode onder de werking vallen van de Appa. Het ontbreken van een juridische koppeling zal in de praktijk echter niet problematisch zijn. Het is aannemelijk dat in het op grond van de Appa verplichte re-integratieplan de eerdere activiteiten op het gebied van scholing, loopbaanoriëntatie en mobiliteit bevordering worden meegenomen teneinde dubbelingen of ongewenst uitstel van sollicitatieactiviteiten te voorkomen. Bovendien ligt het niet voor de hand dat een uitkeringsgerechtigde dezelfde cursus nog eens wenst te doorlopen. In dit verband is het ook van belang dat het college van B&W hierbij zelf de regie heeft: zowel tijdens het ambt als tijdens de uitkering is de gemeente opdrachtgever.

Flexibel Pensioen en Uittreden (FPU)

De bepalingen in de voormalige rechtspositiebesluiten die verband hielden met de FPU zijn niet teruggekomen. De FPU is namelijk per 1 januari 2015 vervallen. De betrokken groepen decentrale politieke ambtsdragers zijn hiervoor al gecompenseerd.

⁴ Regeling van 12 april 1994, Stcrt. 1994, 88, laatstelijk gewijzigd bij regeling van 22 februari 2006, Stcrt. 2006, 45, betreffende taakduren lidmaatschap publiekrechtelijke colleges.

⁵ Circulaire van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 23 juli 2015, Stcrt. 21136.

Arbeidvoorwaardenovereenkomst sector Rijk (2018-2020)

Net als in de voormalige rechtspositiebesluiten is een aantal geldelijke voorzieningen (waaronder de bezoldiging van burgemeesters en wethouders) gekoppeld aan de salarisontwikkeling van het personeel in de sector Rijk. Op 13 juli 2018 is de Arbeidvoorwaardenovereenkomst sector Rijk (2018-2020) tot stand gekomen. Daarin is met ingang van 1 juli 2018 een verhoging met drie procent van de salarissen van het personeel in de sector Rijk overeengekomen; per 1 juli 2019 worden die salarissen vervolgens met nog eens twee procent verhoogd en met ingang van 1 januari 2020 weer met twee procent. In het onderhavige besluit is voor wat betreft de hoogte van de bedragen van de geldelijke voorzieningen die daarvoor in aanmerking komen⁶, rekening gehouden met de salarisverhoging bij de sector Rijk per 1 juli 2018. De salarisverhogingen met ingang van 1 juli 2019 en per 1 januari 2020 zullen te zijner tijd bij ministeriële regeling worden verwerkt.

In de arbeidvoorwaardenovereenkomst is ook afgesproken om met ingang van 1 januari 2020 een individueel keuzebudget (IKB) in te voeren. Het budget bestaat uit geld en tijd. Deze elementen zijn naar wens uitwisselbaar. Het IKB zal onder meer worden opgebouwd uit de vakantie-uitkering en de eindejaarsuitkering. Bepaald zal worden dat maandelijks een proportioneel deel van deze uitkeringen aan het IKB van de medewerker wordt toegevoegd. Dat betekent dat de vakantie-uitkering niet meer in mei wordt uitbetaald en dat de eindejaarsuitkering niet meer in november wordt uitbetaald. Politieke en bestuurlijke functies zijn taakfuncties en niet zoals bij (overheids)werknemers functies met een vastgesteld aantal te werken uren per week of per jaar. Politieke ambtsdragers hebben dan ook geen vastgelegde werktijdenregeling noch de daarop gebaseerde verlofaanspraken zoals vakantieverlof. Een individueel keuzebudget is voor burgemeesters en wethouders dus niet mogelijk. Wel moet nog worden gezien welke gevolgen deze afspraken voor de sector Rijk hebben voor de uitbetaling van de vakantie- en eindejaarsuitkering voor de burgemeesters en wethouders. Op een later moment wordt hierop teruggekomen.

Wijze van declareren

Politieke ambtsdragers krijgen een vaste onkostenvergoeding of ambtstoelage. Daarnaast kunnen op grond van het besluit bepaalde incidentele kosten worden gedeclareerd. Het declareren van die kosten geschiedt onder overlegging van bewijsstukken. Dit vereiste van overlegging van bewijsstukken geldt uiteraard niet wanneer de vergoeding een forfaitair bedrag betreft.

5. Toelichting per artikel van het besluit

Artikel 3.1

Fractievoorzitter

Uit de omschrijving van het begrip fractievoorzitter volgt dat de burgemeester moet hebben vastgesteld dat betrokkene deze functie vervult. Als de burgemeester vaststelt dat een fractie uit slechts één lid bestaat, is dat lid automatisch ook fractievoorzitter.

Commissielid

Op grond van artikel 82, 83 of 84 van de Gemeentewet kan een raads-, bestuurs- of andere commissie worden ingesteld. In een dergelijke commissie kunnen zowel raadsleden als niet-raadsleden worden benoemd. Een dergelijke benoeming blijkt uit een raadsbesluit. Raadsleden ontvangen voor dit werk geen extra vergoeding, de niet-raadsleden wel.

Het commissiestelsel is een gesloten stelsel. Dat wil zeggen dat het Rechtspositiebesluit van toepassing is op de vergoeding zodra er een commissie wordt ingesteld door een gemeentelijk bestuursorgaan op basis van artikel 82, 83 of 84 van de Gemeentewet. Het is aan de gemeente om te bepalen of zij de desbetreffende commissie instelt op basis van artikel 82, 83 of 84. Het kan dan gaan om een besluitvorming voorbereidende commissie, of een bestuurscommissie die bevoegdheden uitoefent die haar door de raad, het college of de burgemeester zijn overgedragen, maar ook een bezwaarschriftencommissie of een welstandscommissie. Het moet gaan om een commissie die door de raad, het college of de burgemeester is ingesteld.

⁶ Dit betreft de artikelen 3.1.2, 3.1.4, 3.1.5, 3.1.10, 3.2.1, 3.2.15 en 3.2.15.

Indien er sprake is een dergelijke commissie staat daar de in het besluit genoemde vergoeding tegenover; is er geen sprake van een commissie als bedoeld in artikel 82, 83 of 84, dan is er geen rechtspositionele vergoeding mogelijk voor deze commissieleden.

De rechtspositionele vergoeding staat los van de fractieondersteuning en de ambtelijke bijstand. Dat zijn geen onderwerpen die de rechtspositie van politieke ambtsdragers betreffen.

De term commissielid wordt in het besluit alleen gebruikt voor een lid van een (raads-, bestuurs- of andere) commissie, dat niet tevens lid is van de gemeenteraad of een ambtenaar die als zodanig tot lid van een commissie is benoemd. Soms worden ambtenaren ter ondersteuning aan een commissie toegevoegd, maar deze zijn voor het rechtspositiebesluit geen commissielid.⁷ Voor commissieleden in de zin van het besluit gelden afzonderlijke rechtspositieregels, die zijn opgenomen in afdeling 3.4.

De term commissielid heeft geen betrekking op leden van de vertrouwenscommissie, de rekenkamercommissie, een onderzoekscommissie of een bijzondere commissie, bedoeld in de artikelen 3.1.2 tot en met 3.1.4. De leden van deze commissies zijn namelijk raadsleden.

Artikelen 3.2 en 3.3 Indeling gemeenten in inwonersklassen

Op grond van artikel 3.2 zijn gemeenten ingedeeld in inwonersklassen. Deze indeling is van belang voor de hoogte van de vergoeding voor de werkzaamheden van de raadsleden en de bezoldiging van de burgemeester en de wethouders.

In artikel 3.3 is geregeld op welk moment een gemeente overgaat naar een andere inwonersklasse wanneer het aantal inwoners wijzigt.

Onderdeel a van het eerste lid van dit artikel bepaalt dat een gemeente voor de toepassing van artikel 3.2 naar een hogere klasse overgaat indien de gemeente op 1 januari van twee opeenvolgende jaren de minimumgrens van de hogere klasse bereikt heeft. De politieke ambtsdragers van de betrokken gemeente ontvangen dan met terugwerkende kracht vanaf 1 januari van het eerste jaar dat die minimumgrens bereikt werd, de hogere salariëring die verbonden is aan de hogere inwonersklasse. Deze werkwijze bestaat al sinds jaar en dag en heeft tot doel het aantal fluctuaties te beperken. Vanwege de aan de hogere inwonersklasse verbonden rechtspositionele gevolgen zijn veelvuldige fluctuaties onwenselijk.

Het is mogelijk dat een gemeente op de eerste peildatum de minimumgrens van de volgende klasse bereikt, doch door de betrokkenheid bij een wijziging van de gemeentelijke indeling niet in staat is twee opeenvolgende jaren de minimumgrens van de hogere klasse te bereiken. In deze gevallen is onderdeel b van het eerste lid van toepassing. Hierdoor krijgen de ambtsdragers in dit geval toch vanaf 1 januari van het eerste jaar dat de minimumgrens van de hogere klasse bereikt is, met terugwerkende kracht de hogere bezoldiging die is verbonden aan de hogere inwonersklasse.

Het is ook mogelijk dat een gemeente op de eerste peildatum de minimumgrens bereikt, doch door de betrokkenheid bij gemeentelijke herindelingsplannen op 1 januari van het jaar daarop een nog hogere klasse bereikt. Dit betekent dat dan voor de tweede peildatum de dag vóór de wijziging van de gemeentelijke indeling wordt genomen. Ingevolge artikel 1, onderdeel a, van de Wet algemene regels herindeling vindt een wijziging van de gemeentelijke indeling altijd plaats op 1 januari van een kalenderjaar. De tweede peildatum is in deze situaties daarom 31 december van het daaraan voorafgaande kalenderjaar.

Indien dezelfde gemeente ten gevolge van een wijziging van de gemeentelijke indeling het inwonertal van een nog hogere klasse overschrijdt, geldt bovendien de procedure conform het derde lid van dit artikel.

Een voorbeeld moge dit verduidelijken. Een gemeente overschrijdt in oktober 2019 de grens van 8.000 inwoners. De eerste peildatum is dan ingevolge het eerste lid: 1 januari 2020. Als gevolg van een gemeentelijke herindeling overschrijdt de gemeente echter per 1 januari 2020 de inwonergrens van 24.000 inwoners. Op grond van onderdeel b, van het eerste lid, geldt dan als tweede peildatum 31 december 2019. De ambtsdragers ontvangen dan met terugwerkende kracht tot 1 januari 2019 de

⁷ Dit betekent onder meer dat zij geen aanspraak hebben op een vergoeding voor het bijwonen van commissievergaderingen. Deze werkzaamheden maken voor hen immers deel uit van hun reguliere werkzaamheden, waarvoor zij reeds loon ontvangen.

bezoldiging behorende bij de inwonersklasse van 8.001 tot 14.000 inwoners als op peildatum 31 december 2019 het inwonertal ook boven de 8.001 is. Op basis van het derde lid ontvangen de ambtsdragers in dezelfde gemeente, zodra het inwonertal van 24.000 of meer door het Centraal Bureau voor de Statistiek in 2020 is openbaar gemaakt, de bezoldiging en vergoeding van overige kosten overeenkomstig de bedragen, behorende bij de inwonersklasse van 24.001 tot 40.000 inwoners.

De overgang naar een lagere klasse in verband met een vermindering van het aantal inwoners is niet van invloed op de vergoeding voor de werkzaamheden en de bezoldiging van de zittende raadsleden, onderscheidenlijk burgemeester en wethouders. Dit is geregeld in de artikelen 3.1.1, derde lid, en 3.2.1, vijfde lid. De reden hiervoor is gelegen in het rechtszekerheidsbeginsel. Aan de vóór de overgang naar de lagere klasse aangetreden politieke ambtsdragers moet de garantie worden geboden dat zij hun functie tegen gelijkblijvende beloning kunnen blijven uitoefenen.

Artikel 3.4 Opclassificatie

Op grond van artikel 3.4 kan een gemeente in een andere klasse worden geplaatst dan die waartoe zij ingevolge artikel 3.2 krachtens haar inwonertal hoort. Dit wordt opclassificatie genoemd. Deze opclassificatie is een beleidsinstrument om de bezoldiging van (politieke) ambtsdragers in afzonderlijke gemeenten te kunnen verhogen. Verhoging van de tijdsbestedingsnorm heeft alleen betrekking op de bezoldiging van wethouders, terwijl opclassificatie met zich meebrengt dat de beloning van alle politieke ambtsdragers wordt verhoogd. Om voor opclassificatie in aanmerking te komen, moet duidelijk worden aangetoond dat de bestuurslast voor de politieke ambtsdragers in uitzonderlijke mate uitsteekt boven de gebruikelijke bestuurslast in andere gemeenten in de betreffende inwonersklasse. De bewijslast bij opclassificatie is zwaarder dan die voor de verhoging van de tijdsbestedingsnorm. Immers, bij opclassificatie gaan automatisch alle politieke ambtsdragers mee in de verhoging van de salariering.

Ingeval van opclassificatie blijven de kosten van de bezoldiging, inclusief de verhoging, voor rekening van de gemeente.

De procedure die moet worden gevolgd om in aanmerking te komen voor opclassificatie is als volgt. Nadat de gemeente bij raadsbesluit besloten heeft tot het indienen van een verzoek om opclassificatie, dient zij dit verzoek schriftelijk beargumenteerd in bij de provincie. Het college van gedeputeerde staten hoort de gemeenteraad en neemt vervolgens een besluit tot het al dan niet inwilligen van het verzoek (artikel 3.4, eerste lid). Bij het inwilligen van het besluit stelt het college een tijdvak vast.

De opclassificatie heeft dus een tijdelijk karakter, omdat steeds voor een bepaald tijdvak wordt vastgesteld of inschaling in een hogere klasse gezien de bestuurlijke zwaarte van een gemeente gerechtvaardigd is. Na verloop van het tijdvak wordt door gedeputeerde staten op grond van artikel 3.4, tweede lid, opnieuw bekeken of de hogere indeling voor een nieuwe periode moet blijven gehandhaafd of dat de gemeente weer overeenkomstig het inwonertal moet worden ingedeeld.

Van zowel het besluit op grond van het eerste lid als van het besluit op grond van het tweede lid wordt onverwijld schriftelijke mededeling gedaan aan de Minister van BZK.

In tegenstelling tot de situatie dat een gemeente door vermindering van het aantal inwoners overgaat naar een lagere inwonersklasse, heeft het niet langer handhaven van een opclassificatie tot gevolg dat de vergoeding voor de werkzaamheden of de bezoldiging van de politieke ambtsdragers in de desbetreffende gemeente vanaf dat moment weer wordt teruggebracht naar het niveau van vóór de opclassificatie, althans naar het niveau dat bij de inwonersklasse hoort, waarin de gemeente op grond van artikel 3.2 is ingedeeld. De reden van de verhoging is immers door de opheffing van de opclassificatie komen te vervallen.

Artikel 3.1.1 Vergoeding voor de werkzaamheden

Vanaf de dag van beëdiging hebben de raadsleden recht op de vergoedingen die verbonden zijn aan hun functie. Wat betreft de vergoeding voor de werkzaamheden is dit geregeld in artikel 3.1.1, eerste lid; voor de onkostenvergoeding in artikel 3.1.6 eerste lid.

De vergoeding voor de werkzaamheden van een raadslid is een vast bedrag per maand, maar de hoogte daarvan hangt af van de inwonersklasse waarin de desbetreffende gemeente is ingedeeld of geplaatst (zie hiervoor de toelichting op de artikelen 3.2 tot en met 3.4).

Voor zover iemand slechts voor een deel van een maand raadslid is, ontvangt hij de vergoeding voor de werkzaamheden voor die maand naar rato van de duur van het raadlidmaatschap in die maand.

De aangepaste indexatiewijze is nader toegelicht in §4, onder "Indexcijfers".

De gemeenteraad kan op grond van het vierde lid van artikel 3.1.1 bij verordening bepalen dat een deel van de vergoeding voor de werkzaamheden wordt uitbetaald als presentiegeld. Het gaat om maximaal 20% van de vergoeding. In een dergelijke verordening mag geen onderscheid worden gemaakt tussen de raadsleden: een presentievergoeding geldt dan voor alle raadsleden.

Artikelen 3.1.2 tot en met 3.1.4 Toelage lid vertrouwenscommissie en rekenkamerfunctie, lid onderzoekscommissie en toelage lid bijzondere commissie

Deze artikelen betreffen de toelagen voor de raadsleden die lid zijn van zogenaamde "zware raadscommissies". Hiermee wordt bedoeld op de vertrouwenscommissie, de rekenkamerfunctie en de onderzoekscommissie, zoals deze in de Gemeentewet⁸ specifiek zijn omschreven.

Ook is er behoefte gebleken aan een grondslag voor vergoedingen voor raadsleden voor het werk in andere bijzondere raadscommissies dan de drie die in de Gemeentewet zijn omschreven. Een voorbeeld daarvan is een raadscommissie met een bijzondere opdracht die een zware belasting vormt. Een grondslag voor een vergoeding voor het werk van een dergelijke raadscommissie is opgenomen in artikel 3.1.4.

De vaststelling dat er sprake is van een dergelijke bijzondere commissie, met deze financiële gevolgen, moet bij verordening plaatsvinden. Daarbij moet gemotiveerd worden dat het lidmaatschap van deze raadscommissies voor de desbetreffende raadsleden duidelijk meerwerk is naast het reguliere lidmaatschap van de gemeenteraad. Naast de erkenning dat het werk in deze commissie meerwerk is, stelt de toelage deze raadsleden in de gelegenheid om tijd vanuit hun hoofdfunctie beschikbaar te maken voor deze extra raadswerkzaamheden.

Voor de hoogte van de toelage voor het werk in de eerdergenoemde drie zware raadscommissies wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds de vertrouwenscommissie en de rekenkamerfunctie, en anderzijds de onderzoekscommissie. Wat betreft de hoogte van de toelagen voor het lidmaatschap van de vertrouwenscommissie en de rekenkamerfunctie geldt, ongeacht de inwonersklasse, een vast (belast) bedrag van €120 per maand. Het bedrag wordt bijgesteld aan de hand van de loonontwikkelingen van het personeel in de sector Rijk. Het bedrag wordt naar rato van de duur van de activiteiten toegepast. Zolang een commissie "slappend" is, althans niet actief, ontvangen de leden geen toelage: niet de duur van het lidmaatschap is van belang, maar de duur van de activiteiten. Overigens wordt een wetsvoorstel voorbereid dat de mogelijkheid voor de raad afschaft om regels te stellen over de rekenkamerfunctie. Op grond van dat (nog niet ingediende) wetsvoorstel moet elke gemeente een onafhankelijke (al dan niet gemeenschappelijke) rekenkamer instellen, waarvan raadsleden geen lid kunnen zijn. Een toelage voor de uitoefening van de rekenkamerfunctie op grond van artikel 3.1.2 is dan vanzelfsprekend niet meer aan de orde.

Het werk van de onderzoekscommissie vindt in de praktijk vaak intenser en in een korter tijdsbestek plaats dan bij de twee andere zware commissies. Het benodigde werk van de onderzoekscommissie kan inhoudelijk en qua belasting zodanig variëren dat de vaststelling van de hoogte van de vergoeding voor dat werk is overgelaten aan de gemeenteraad. De vergoeding mag per jaar echter niet hoger zijn dan driemaal de maandelijkse vergoeding voor de werkzaamheden.

Aan de leden van een andere bijzondere commissie kan op dezelfde voet als de vertrouwenscommissie en de rekenkamerfunctie een vergoeding worden toegekend. Het moet dan wel gaan om een raadscommissie die bij verordening is ingesteld ter uitvoering van de taken en verantwoordelijkheden van de gemeenteraad. Ook geldt als vereiste dat het commissiewerk een zodanig belang, belasting en

⁸ Artikelen 61, derde lid, 810a en 155a van de Gemeentewet.

tijdsbeslag kent, dat die, net als de vertrouwenscommissie en de rekenkamerfunctie, redelijkerwijs niet tot het reguliere werk van het raadslid geacht kan worden te behoren. Door het verordeningsvereiste kan op lokaal niveau een algemene en politieke afweging worden gemaakt. Politieke discussie is gewenst, omdat het gaat om de vraag of een bepaalde groep raadsleden aanspraak zou moeten kunnen maken op een bepaalde vergoeding; de politieke discussie gaat uitdrukkelijk niet over een declaratie van een individu.

De hoogte van de toelage wordt bij verordening vastgesteld, maar is gemaximeerd op €120 per maand. Ook hier geldt dus dat een politieke discussie vooraf gaat aan de vaststelling van een toelage. Uitkomst daarvan kan zijn dat een lager bedrag wordt gekozen dan het maximum. Het bedrag wordt, net als bij de zware commissies, naar rato van de duur van de activiteiten toegepast. Het maximumbedrag dat in artikelen 3.1.4, eerste lid, is genoemd, wordt eveneens aangepast aan de loonontwikkeling bij de sector Rijk.

Artikelen 3.1.5 Toelage fractievoorzitter

Het fractievoorzitterschap betekent substantieel meerwerk ten opzichte van de werklast van andere volksvertegenwoordigers. Daarom wordt ingevolge artikel 3.1.5 aan de fractievoorzitters een toelage per maand toegekend.

De toelage bestaat uit een vast deel en een variabel deel. Het vaste deel geldt voor alle fractievoorzitters, het variabele deel is afhankelijk van de grootte van de fractie. Het vaste deel is in het besluit bepaald op €70 per maand. Dat bedrag wordt aangevuld met €10 voor elk lid dat de fractie buiten de fractievoorzitter telt (het variabele deel). De toelage is gemaximeerd op €150 per maand. De genoemde bedragen worden aangepast aan de loonontwikkeling bij de sector Rijk.

De toelage wordt toegekend voor de duur dat de betrokkene fractievoorzitter is. De burgemeester bepaalt het begin en het einde van deze periode. Voor zover het fractievoorzitterschap in de loop van een maand begint of eindigt, wordt de toelage voor die maand naar rato van de duur van het fractievoorzitterschap in die maand toegekend.

De toekenning van deze toelage is géén discretionaire bevoegdheid. Het is namelijk niet de bedoeling dat deze toelage onderwerp is of wordt van politieke discussie.

Door de versplintering van het politieke landschap zijn er weliswaar meer fractievoorzitters dan voorheen, maar het financiële effect daarvan voor de gemeenten wordt verkleind doordat in het besluit ongeveer de helft van de maximale toelage afhankelijk is gesteld van het aantal fractieleden van de fractie waarvan betrokkene voorzitter is.

Artikel 3.1.6 Onkostenvergoeding

Raadsleden ontvangen een maandelijks onkostenvergoeding voor voorzieningen die niet zuiver functioneel zijn, noch zuiver privé. Het raadslid kan deze kosten betalen uit de onkostenvergoeding op grond van artikel 3.1.6. Deze onkostenvergoeding betreft een vast bedrag per maand. Wanneer de uitgaven uitstijgen boven de vaste onkostenvergoeding kunnen deze niet alsnog worden gedeclareerd. De vaste onkostenvergoeding is bedoeld voor in ieder geval de volgende kosten:

- representatie;
- vakliteratuur;
- excursies;
- bureaunkosten;
- contributies, lidmaatschappen, zoals contributies van verenigingen en regionale beroepsverbanden (anders dan beroepsverenigingen voor het ambt; daarvoor geldt in artikel 3.3.4 een specifieke vergoeding);
- ontvangsten thuis;
- zakelijke giften.

Betrokkenen ontvangen de onkostenvergoeding vanaf de dag van beëdiging.

De vaste onkostenvergoeding is in artikel 3.3.8 als eindheffingsbestanddeel aangewezen, zodat zij netto kan worden uitbetaald.

Daarnaast kunnen raadsleden op grond van artikel 3.3.3 aanspraak maken op vergoeding van kosten van bepaalde scholing en op grond van artikel 3.3.4 op vergoeding van de kosten van het lidmaatschap van een beroepsvereniging. Ook worden hen op grond van artikel 3.3.2 ICT-middelen ter beschikking gesteld. Deze kosten komen dus niet ten laste van de onkostenvergoeding. Dit is nader beschreven in de toelichting op de genoemde artikelen.

Het bedrag van de vaste onkostenvergoeding wordt herzien aan de hand van de consumenten-prijsindex (CPI). Voor de indexering wordt uitgegaan van de CPI die geldt voor de maand september van het tweede voorgaande kalenderjaar. Dit is toegelicht in §4, onder "*Indexcijfers*".

Artikel 3.1.7 Reiskostenvergoeding

In dit artikel is de grondslag neergelegd voor een (uniforme) vergoeding aan raadsleden van reiskosten die zij maken om de vergaderingen van de gemeenteraad bij te wonen ("woon-werkverkeer") en voor de reis- en verblijfkosten voor andere reizen die zij als raadslid maken ("dienstreizen") *binnen* de gemeente. Deze grondslag is uitgewerkt in artikel 3.1 van de regeling.

Op grond van artikel 96, in samenhang met artikel 97, van de Gemeentewet kunnen kosten voor (dienst)reizen *buiten* het grondgebied van de gemeente alleen op basis van een verordening van de gemeenteraad worden vergoed. Het stellen van uniforme regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur is daarvoor niet mogelijk. De delegatiegrondslag in artikel 3.1.7, eerste lid, onder a, van het besluit strekt zich daarom niet uit tot reizen buiten de gemeente.

Artikel 3.1.8 Loopbaanoriëntatie

Dit artikel is toegelicht in §4, onder "*Loopbaanoriëntatie*".

Artikel 3.1.9 Verzekering arbeidsongeschiktheid, ouderdom en overlijden

Raadsleden zijn vaak een significant deel van de werkweek voor de gemeenteraad bezig en kunnen daardoor in hun hoofdfunctie minder pensioen opbouwen. Raadsleden hebben bovendien niet allemaal een hoofdfunctie in loondienst. In artikel 3.1.9 is daarom de grondslag gecreëerd om het mogelijk te maken dat bij verordening wordt bepaald dat de raadsleden een bedrag per jaar ontvangen ter hoogte van één maandbedrag van hun vergoeding voor de werkzaamheden, waarmee zij voorzieningen kunnen treffen ter zake van arbeidsongeschiktheid, ouderdom en overlijden.

Dit is een regeling conform die van de leden van de Eerste Kamer (artikel 10 van de Wet vergoedingen leden Eerste Kamer). Voor die leden geldt weliswaar een vast bedrag per jaar als vergoeding, maar dit bedrag is vrijwel gelijk aan het bedrag van hun maandelijks vergoeding voor de werkzaamheden. Door de koppeling aan het maandbedrag wordt de vergoeding automatisch geïndexeerd.

Sommige gemeenteraden willen deze voorziening treffen voor de raadsleden vanaf de start van de raadsperiode per maart 2018. Terugwerkende kracht is niet mogelijk; de bepaling geldt vanaf 1 januari 2019. Maar, zoals gezegd, kan de raad bij verordening bepalen dat zijn raadsleden eenmaal per jaar een bedrag ontvangen. De raad kan dus binnen een jaar na het aantreden van de nieuwe raad kiezen voor een grondslag in de verordening. Om in dit kader aan raadsleden een bedrag toe te kennen voor hun eerste jaar als raadslid, zou die grondslag dus moeten zijn opgenomen in de verordening tussen 1 januari 2019 en 28 maart 2019. Een dergelijke keuze is gezien het ritme van de zittingstermijn van gemeenteraden ook alleszins verdedigbaar. Aldus worden gebroken jaren in de uitbetalingssystematiek zoveel mogelijk vermeden.

Op basis van artikel 5.1, zevende lid, van het besluit geldt overgangsrecht. Voor zover voor raadsleden al op grond van het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden collectieve verzekeringen zijn afgesloten voor arbeidsongeschiktheid, ouderdom en overlijden, kunnen die gehandhaafd blijven. De betrokken raadsleden ontvangen in dat geval uiteraard geen bedrag om zelf een dergelijke verzekering af te sluiten.

Artikel 3.1.10 Ziektekostenverzekering

Raadsleden zijn niet in dienstbetrekking bij de gemeente en hebben geen werkgever. Dat betekent dat zij ook niet worden aangemerkt als werknemer in de zin van de Zorgverzekeringswet. Gemeenten dragen voor raadsleden derhalve geen werkgeversheffing af aan de Belastingdienst.

Voor raadsleden die fictief werknemer zijn en daarom onder de loonbelasting vallen (opting in), houdt de gemeente de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet in op het nettoloon van deze ambtsdragers en draagt deze af aan de Belastingdienst. Raadsleden die inkomsten genieten die de Belastingdienst aanmerkt als winst uit onderneming of resultaat uit overige werkzaamheden, betalen de bijdrage Zorgverzekeringswet zelf via een aanslag. Op grond van artikel 3.1.10, eerste lid, krijgen raadsleden een tegemoetkoming voor de inkomensafhankelijke bijdrage door een tegemoetkoming in de kosten van hun ziektekostenverzekering per jaar; dit bedrag wordt op grond van het tweede lid geïndexeerd aan de hand van de salarisontwikkeling van de sector Rijk.

Artikel 3.1.11 Samenloop met arbeidsongeschiktheidsuitkering

Wanneer een raadslid een uitkering ontvangt in verband met gehele of gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid, kan op grond van dit artikel de vergoeding voor de werkzaamheden op verzoek van het desbetreffende raadslid worden verlaagd. Hiermee kan worden voorkomen dat hij naar een lager arbeidsongeschiktheidspercentage wordt uitbetaald. De verlaging van de vergoeding voor de werkzaamheden leidt ertoe dat het totaal van uitkering en vergoeding voor de werkzaamheden op hetzelfde niveau blijft.

In artikel 12 van het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden was een vergelijkbare bepaling opgenomen met betrekking tot werkloosheidsregelingen. Het gaat dan om de situatie dat het raadslidmaatschap wordt gestart tijdens de duur van de werkloosheidsuitkering, omdat in de situatie dat betrokken al raadslid was vóórdat er sprake was van een werkloosheidsuitkering, het raadslidmaatschap buiten beschouwing wordt gelaten (tenzij er sprake is van een uitbreiding van de werkzaamheden als raadslid). Een dergelijke voorziening is niet langer nodig. Met de Wet werk en zekerheid is per 1 juli 2015¹ de urensystematiek in de Werkloosheidswet (WW) vervangen door een systeem van inkomensverrekening. De situatie waar artikel 12 op zag, doet zich daarom niet meer voor.

Artikel 3.1.12 Waarneming door raadslid

Ingevolge artikel 77, eerste lid, van de Gemeentewet wordt bij verhindering of ontstentenis van de burgemeester het voorzitterschap van de gemeenteraad waargenomen door een raadslid. In artikel 3.1.12, eerste lid, is voor deze waarneming een toeslag geregeld van 8% op de vergoeding voor de werkzaamheden en op de vaste onkostenvergoeding, als deze waarneming meer dan dertig dagen duurt.

Op grond van artikel 77, tweede lid, van de Gemeentewet kan in sommige gevallen ook het ambt van burgemeester als zodanig door een raadslid worden waargenomen. In die situatie zijn ook andere bepalingen die gelden voor de burgemeester van overeenkomstige toepassing op het desbetreffende raadslid (met name de bepalingen inzake de reis- en verblijfkosten, een ter beschikking gestelde auto en terugroeping uit het buitenland). Ook wordt de vergoeding voor de werkzaamheden van het desbetreffende raadslid dan aangevuld tot het bedrag van de bezoldiging van de burgemeester en ontvangt hij een vakantie- en een eindejaarsuitkering, alsmede (in plaats van de onkostenvergoeding als raadslid) de vaste ambtstoelage van de burgemeester. Een en ander uiteraard naar rato van de duur van de waarneming.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat artikel 3.2.2 van toepassing is, ingeval het ambt van burgemeester niet door een raadslid, maar door een wethouder wordt waargenomen (artikel 77, eerste lid, van de Gemeentewet). Indien de commissaris van de Koning op grond van artikel 78 van de Gemeentewet in de waarneming van de burgemeester heeft voorzien, geldt artikel 3.2.14.

Artikel 3.1.13 Vergoeding tijdelijk ontslagen raadslid voor werkzaamheden en onkostenvergoeding

Raadsleden hebben op grond van artikel X 10 van de Kieswet de mogelijkheid om bij zwangerschap en bevalling en bij langdurige ziekte een verzoek tot tijdelijk ontslag in te dienen. In dat geval kan een tijdelijke opvolger worden benoemd⁹. Tijdelijk ontslag is geen aftreden. Het tijdelijk ontslagen raadslid houdt op grond van het eerste lid van artikel 3.1.3 de vergoeding voor de werkzaamheden en op grond van het tweede lid de halve onkostenvergoeding. Ook blijft het tijdelijk ontslagen raadslid de

⁹ Iedere vervangingsperiode duurt zestien weken. Al dan niet aansluitende verlenging met nog een periode van zestien weken is mogelijk. Per zittingsperiode zijn maximaal drie vervangingsperiodes toegestaan.

geldelijke aanspraak houden om voorzieningen te treffen ter zake van arbeidsongeschiktheid, ouderdom en overlijden (artikel 3.1.9), evenals de aanspraak op een tegemoetkoming in de kosten van een ziektekostenverzekering (artikel 3.1.10). Tevens blijft artikel 3.1.11 van toepassing (eventuele lagere vergoeding voor de werkzaamheden op verzoek). Daarnaast blijven gedurende het tijdelijke ontslag de bepalingen van afdeling 3.3 van toepassing. Dat betekent dat het tijdelijk ontslagen raadslid aanspraken houdt ter zake van het stelsel bewaken en beveiligen, ICT-middelen, de vergoeding van de contributie van een beroepsvereniging, bedrijfsgeneeskundige zorg, vergoedingen in verband met een dienstongeval en WIA-voorzieningen.

Artikel 3.2.1 Bezoldiging en uitkeringen

In dit artikel is de bezoldiging van zowel de burgemeester als van de wethouders geregeld. Deze bezoldiging is gekoppeld aan wijzigingen van het personeel in de sector Rijk. Verwezen wordt in dit verband naar §4, onder "Arbeidsvoorwaardenovereenkomst sector Rijk (2018-2020)".

Speciale aandacht vraagt nog de situatie dat een burgemeester is benoemd in meer dan een gemeente. De systematiek is dan als volgt. De inwonersaantallen van de desbetreffende gemeenten worden bij elkaar opgeteld. Voor de bezoldiging van de burgemeester wordt dan eerst bepaald welke inwonersklasse bij dit opgetelde aantal inwoners hoort. Vervolgens wordt de bezoldiging vastgesteld op het bedrag dat volgens de tabel in artikel 3.2.1, eerste lid, hoort bij de inwonersklasse daarboven. Dit is geregeld in artikel 3.2.1, tweede lid.

Voor wat betreft de gevolgen van opclassificatie van een gemeente dan wel de afloop van het tijdvak van opclassificatie wordt verwezen naar de toelichting op artikel 3.4.

Artikel 3.2.2 Waarneming door wethouder

Indien een wethouder het ambt van burgemeester langer dan een maand waarneemt, wordt zijn bezoldiging aangevuld tot het bedrag van de bezoldiging van een burgemeester (artikel 3.2.2).

Er is gekozen voor een aanvulling op de bezoldiging van de wethouder. In de systematiek van de voormalige rechtspositiebesluiten was er sprake van een vergoeding voor de waarneming, waarmee de desbetreffende wethouder tijdelijk een beperkte ABP-pensioenaanspraak opbouwde, terwijl hij als wethouder pensioenaanspraken op grond van de Appa heeft. Voor het aansprakenniveau maakt de nieuwe constructie geen verschil, maar zo'n beperkte ABP-pensioenaanspraak is uitvoeringstechnisch onnodig complex.

Artikel 3.2.3 Neveninkomsten

Dit artikel over de wijze van aanleveren van de inkomensgegevens is noodzakelijk in verband met de artikelen 44 en 66 van de Gemeentewet. Daarin wordt de betrokken politieke ambtsdrager die niet in deeltijd zijn ambt vervult, verplicht gesteld neveninkomsten met de bezoldiging te verrekenen overeenkomstig artikel 3 van de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer. Onder neveninkomsten worden verstaan alle inkomsten die betrokkene tijdens het ambt geniet uit activiteiten ten behoeve van niet-ambtsgebonden nevenfuncties, als belastbaar loon uit tegenwoordige arbeid, winst uit onderneming of resultaat uit overige werkzaamheden.

De wijze waarop de gegevens over deze inkomsten worden verstrekt door de ambtsdrager en de gevolgen van het niet verstrekken van deze gegevens dienen te worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur. De tekst van artikel 3.2.3 is ontleend aan de artikelen 3 en 4 van de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer. De procedure is als volgt.

Na afloop van een kalenderjaar verstrekt de burgemeester of de wethouder aan de Minister van BZK, dan wel aan een aangewezen instantie, een opgave welke inkomsten daadwerkelijk over dat kalenderjaar zijn genoten. Daarna stelt de Minister van BZK, of de aangewezen instantie, het te verrekenen bedrag vast en deelt dit mee aan het betreffende college van burgemeester en wethouders en de betreffende ambtsdrager mee.

Indien geen opgave van neveninkomsten door de ambtsdrager wordt ontvangen, dient de bezoldiging in beginsel te worden vastgesteld op 65%. In plaats van een opgave kan worden volstaan met een verklaring dat niet meer dan 14% van de jaarlijkse bezoldiging aan neveninkomsten is genoten, indien de neveninkomsten onder het betreffende bedrag blijven.

De burgemeester onderscheidenlijk de wethouder kan overigens zelf een verzoek doen om zijn neven-inkomsten lopend het jaar alvast te laten korten op zijn bezoldiging. Een reden voor een dergelijk verzoek kan bij voorbeeld zijn om een groot bedrag aan terugvordering te voorkomen. Het gaat hierbij om een klein aantal personen. Daarmee is de administratieve belasting navenant gering. Deze mogelijkheid is opgenomen in het derde lid.

Vooraf ingeval van winst uit onderneming is het vaak niet mogelijk voor de politieke ambtsdrager om binnen de gestelde termijn de gegevens te genereren. Daarom is het ingevolge het zesde mogelijk dat betrokkene dit kan melden en aangeeft wanneer hij daartoe wel in staat denkt te zijn. De termijn waarop gegevens beschikbaar komen, blijkt in de praktijk namelijk erg divers. De politieke ambtsdrager heeft het beste inzicht in wat een redelijke termijn is voor de aanlevering.

In het achtste lid is uitdrukkelijk geregeld dat terugbetaling in termijnen mogelijk is.

De verrekenplicht geldt niet ten aanzien van een bestuurder die zijn ambt in deeltijd uitoefent. De onderhavige regeling hierover is daarom niet van toepassing op deze bestuurders. Dit is niet uitdrukkelijk bepaald, omdat deze uitzondering al geregeld is in de organieke wetten, zoals in artikel 44, zevende lid, Gemeentewet voor de wethouders.

Artikel 3.2.4 Uitkering bij overlijden

De nabestaanden van een burgemeester of wethouder die tijdens zijn ambtsperiode overlijdt, ontvangen een uitkering ter grootte van drie maanden bezoldiging inclusief vakantie-uitkering.

Artikel 3.2.5 Mobiliteitstoelage burgemeester

Voor de inwerkingtreding van dit besluit ontving een burgemeester die wordt benoemd in een gemeente in een *gelijke* inwonersklasse, op grond van artikel 14a van het voormalige Rechtspositiebesluit burgemeesters een langjarige aanvulling op de bezoldiging. Gezocht is naar manieren waarop het doel van die toelage, mobiliteit bevorderen tijdens het ambt, op een andere wijze kan worden behaald. De prikkel om later alsnog voor een gemeente in een hogere inwonersklasse te opteren, werd met die langjarige toelage namelijk ook weggenomen. Daar staat tegenover dat het een belang is van alle partijen dat de burgemeester niet een ambt ambieert dat hij niet (meer) aankan. Het blijven in dezelfde inwonersklasse maar wel in een nieuwe gemeente, kan een gemeenschappelijk belang zijn.

Er is daarom gekozen voor een eenmalige mobiliteitstoelage die is gericht op burgemeesters die twee ambtstermijnen hebben vervuld. Een overstap na één ambtstermijn mag geacht worden in de individuele carrièreplanning te liggen. Op het moment dat twee ambtstermijnen zijn verstreken, is ondersteuning via een mobiliteitstoelage bij uitstek een gemeenschappelijk belang.

Wat betreft de hoogte van de eenmalige, belaste, toelage is gekozen voor een gekapitaliseerd bedrag van €10.000. Dit is circa anderhalf jaar van de langjarige toelage op grond van het oude rechtspositiebesluit. Net zoals die langjarige toelage komt de eenmalige toelage ten laste van de gemeente waar de burgemeester is benoemd. Het bedrag van €10.000 wordt geïndexeerd.

Waarnemend burgemeesters hebben geen recht op deze mobiliteitstoelage (artikel 3.2.14). Waarnemend burgemeesters zijn uit de aard van hun ambt tijdelijk. Voor hen is deze mobiliteitsstimulus niet aan de orde.

Voor commissarissen en voorzitters van een waterschap is een mobiliteitstoelage niet relevant omdat zij in hun beroepsgroep geen differentiatie kennen in bezoldiging. Voor gedeputeerden en dagelijks bestuurders van een waterschap geldt hetzelfde, ook al kunnen zij een tijdsbestedingsnorm of deeltijdfactor hebben. Voor volksvertegenwoordigers kan dit niet spelen, aangezien hun lidmaatschap een nevenfunctie geacht wordt te zijn en zij bovendien zijn gebonden aan het grondgebied van hun gemeente. Voor wethouders zou een mobiliteitstoelage relevant kunnen zijn, maar hun benoeming is een politieke, waarbij een mobiliteit naar een wethouderschap in een andere gemeente minder vanzelfsprekend is. Als mobiliteitsinstrument is ondersteuning via de vergoeding van de kosten van loopbaanoriëntatie en mobiliteit bevorderende activiteiten voor hen, zoals ook voor alle andere beroepsgroepen, nuttiger (zie de artikelen 2.2.11, 3.1.8, 3.2.11 en 4.2.11).

Op grond van artikel 5.1 van het besluit er in de volgende situaties overgangsrecht.

Het achtste en tiende lid zien op de burgemeester die is benoemd in een gemeente in *dezelfde* inwonersklasse. De burgemeester die voor 1 januari 2019 benoemd werd tot burgemeester van een gemeente in dezelfde inwonersklasse, ontving namelijk op grond van artikel 14a van het Rechtspositiebesluit burgemeesters een langjarige toelage op zijn bezoldiging. Deze toelage is in nu vervangen door de eenmalige mobiliteitstoelage van artikel 3.2.5. Burgemeesters die reeds een toelage op grond van genoemd artikel 14a ontvangen, behouden die. Zij ontvangen uiteraard geen mobiliteitstoelage op grond van artikel 3.2.5.

Hetzelfde is bepaald voor burgemeesters die met ingang van 1 januari 2019 in een andere gemeente in dezelfde inwonersklasse worden benoemd, indien die overstap verband houdt met een van de gemeentelijke herindelingen die per 1 januari 2019 plaatsvinden.

Het negende lid ziet op de burgemeester die is benoemd in een gemeente in een *lagere* inwonersklasse. De burgemeester die voor 1 januari 2019 benoemd werd tot burgemeester van een gemeente in een lagere inwonersklasse, ontving op grond van artikel 14b van het Rechtspositiebesluit burgemeesters een aanvulling ter compensatie van de aan het burgemeesterschap van een kleinere gemeente verbonden lagere bezoldiging. Deze bepaling komt niet terug in dit besluit, omdat betrokkene op grond van de Appa wordt gecompenseerd. Burgemeesters aan wie voor 1 januari 2019 een aanvulling op grond van artikel 14b is toegekend, behouden die aanvulling.

Artikel 3.2.6 Ambtskosten

Dit artikel regelt de vaste vergoedingen voor ambtskosten voor de burgemeester en de wethouders.

Ambtskosten zijn kosten voor voorzieningen die die niet zuiver functioneel zijn, noch zuiver privé. De ambtsdrager kan deze kosten betalen uit de vergoeding op grond van artikel 3.2.6. Net als de onkostenvergoeding voor raadsleden (artikel 3.1.6) betreft de vergoeding een vast bedrag per maand. Wanneer de uitgaven uitstijgen boven de vaste vergoeding kunnen deze niet alsnog worden gedeclareerd. De vaste vergoeding is bedoeld voor in ieder geval de volgende kosten:

- representatie;
- vakliteratuur;
- excursies;
- bureaunkosten;
- contributies voor lidmaatschappen van bijvoorbeeld regionale beroepsverbanden (anders dan beroepsverenigingen voor het ambt; daarvoor geldt in artikel 3.3.4 een specifieke vergoeding);
- ontvangsten thuis;
- zakelijke giften.

De ambtsdrager die de functie in deeltijd uitoefent, ontvangt de vergoeding naar rato van de tijdsbestedingsnorm.

De ambtstoelagen zijn in artikel 3.2.8 als eindheffingsbestanddeel aangewezen, zodat zij netto moeten worden uitbetaald.

De bedragen van de vaste vergoedingen worden herzien aan de hand van de consumentenprijsindex (CPI). Voor een toelichting op de CPI wordt verwezen naar de toelichting op artikel 3.1.6. Voor de indexerings wordt uitgegaan van de CPI die geldt voor de maand september van het tweede voorgaande kalenderjaar. Dit is reeds toegelicht in §4, onder "*Indexcijfers*".

Artikel 3.2.7 Kosten in verband met verhuizing

a. Verhuiskostenvergoeding

De burgemeester en de wethouder zijn wettelijk verplicht zich in hun gemeente te vestigen. Dit is het zogenaamde woonplaatsvereiste. Wanneer betrokkene hierdoor moet verhuizen, heeft hij op grond van het eerste lid van artikel 3.2.7 recht op een verhuiskostenvergoeding. Deze vergoeding bestaat uit een vergoeding voor het overbrengen van de inboedel en een vast bedrag voor de overige uit de verhuizing voortvloeiende kosten. Dit bedrag wordt slechts eenmaal verstrekt, ook wanneer betrokkene extra kosten maakt in verband met eerst een verhuizing naar een tijdelijke woning. Het bedrag is vastgesteld ter hoogte van het fiscaal onbelaste maximum (thans € 7.750). Het recht op verhuiskostenvergoeding vervalt als betrokkene niet binnen drie jaar na zijn benoeming is verhuisd.

Als de verhuizing verplicht is, zoals bij burgemeester en wethouders, dan is die noodzaak aangetoond en is het een zakelijke verhuizing.

Er geldt wat betreft de verhuiskostenvergoeding overgangsrecht. Op grond van artikel 31, derde lid, van het Rechtspositiebesluit burgemeesters had de burgemeester die na benoeming eerst een tijdelijke woning betrokken in de nieuwe gemeente en later verhuisde naar een definitieve woning, tweemaal aanspraak op een (deels belaste) verhuiskostenvergoeding¹⁰. Op grond van artikelen 3.2.7 bestaat nu dus, zoals gezegd, eenmalig aanspraak op een (belastingvrije) verhuiskostenvergoeding, ongeacht het aantal verhuizingen. Voor burgemeesters die al vóór de inwerkingtreding van dit besluit zijn benoemd, blijft echter de bepaling op grond van het voormalige rechtspositiebesluit van toepassing.

b. Vergoeding tijdelijke huisvesting

Zolang de burgemeester of de wethouder nog niet is verhuisd of zich nog niet heeft ingeschreven in de basisadministratie personen, heeft hij op grond van de Gemeentewet ontheffing van zijn woonplicht nodig. Die ontheffing vereist een expliciet besluit.

Betrokkene kan als overbrugging een vorm van tijdelijke huisvesting betrekken in de nieuwe gemeente. Dit kan bijvoorbeeld een hotel zijn, een tijdelijk appartement, een vakantiehuis of een Bed & Breakfast.

Ook is het denkbaar dat de gemeente tijdelijk een woning huurt en aan de betrokken ambtsdrager ter beschikking stelt; in dat geval betaalt de ambtsdrager niet zelf de huur, maar is hij op grond van artikel 3.8 van de regeling wel een eigen bijdrage per maand verschuldigd. Een reden voor de gemeente om een woning (tijdelijk) ter beschikking te stellen aan de ambtsdrager kan zijn dat de woonkosten voor de ambtsdrager worden gemaximeerd (de gemeente neemt immers eventuele fiscale meerkosten voor haar rekening). Omdat de gemeente moet besluiten of zij al dan niet een woning ter beschikking wil stellen, is er voor haar een specifiek afwegingsmoment ten aanzien van de voor de gemeente te nemen woonkosten. Deze optie kan soelaas bieden bij gemeenten met een relatief klein aantal inwoners (waardoor de op dat inwonersaantal gebaseerde bezoldiging van de burgemeester relatief laag is), maar met veel dure (huur)huizen. Deze mogelijkheid van maatwerk zal naar verwachting een snellere vestiging kunnen bevorderen.

Zolang de ambtsdrager zich nog niet heeft ingeschreven in de basisadministratie personen, heeft hij aanspraak op vergoeding van de kosten voor tijdelijke huisvesting en vergoeding van de reiskosten van en naar de woning waar hij ten tijde van de benoeming woonde (artikel 3.2.7, tweede lid van het besluit). In artikel 3.6 van de regeling is de hoogte van die vergoeding gemaximeerd op 18% van de (bruto) bezoldiging. Dit bedrag is onbelast voor de ambtsdrager; eventuele loon- en inkomstenbelasting worden door de gemeente aan de burgemeester vergoed.

Ook is bepaald om welke kosten het gaat, namelijk de werkelijke kosten, met inbegrip van de kosten voor energie en water. Andere kosten, zoals die van levensonderhoud, wassen en strijken, parkeerplaats of lokale heffingen, komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Zolang er sprake is van incidentele overnachtingen in een hotel of iets dergelijks kunnen de kosten in principe onbelast worden vergoed of verstrekt. Zij zijn dan aan te merken als "kosten van tijdelijk verblijf in het kader van de dienstbetrekking".

Wanneer de omstandigheden van het geval erop duiden dat het tijdelijk verblijf minder incidenteel wordt, kan dat anders uitpakken voor de gemeente. Op grond van artikel 31, vierde lid, onderdeel b, sub 2, van de Wet op de loonbelasting 1964 kan de vergoeding/verstrekking ter zake van of in de vorm van een woning namelijk niet als eindheffingsbestanddeel worden aangewezen, behalve voor zover het gaat om huisvesting buiten de woonplaats ter zake van de dienstbetrekking. In dit soort situaties van niet-incidentele bewoning in afwachting van inschrijving in de basisregistratie personen van de nieuwe gemeente zal, desgewenst in samenspraak met de belastinginspecteur, moeten worden aangenomen dat het hoofdverblijf van de ambtsdrager zich nog in de oude gemeente bevindt. In dat geval kan de kostenvergoeding voor de tijdelijke woning in de nieuwe gemeente wel in de eindheffing worden betrokken. Om zeker te stellen dat de vergoeding van deze kosten een netto vergoeding is, is bepaald dat eventueel door de ambtsdrager verschuldigde loon- en inkomstenbelasting over deze vergoeding door de gemeente aan de ambtsdrager worden vergoed.

¹⁰ Voor wethouders gold een dergelijke bepaling niet.

De reiskostenvergoeding geschiedt op dezelfde basis als de vergoeding voor reiskosten voor woon-werkverkeer of dienstreizen (artikel 3.2). Deze aanspraak is gekoppeld aan de duur van de ontheffing door de raad of de commissaris.

c. Tegemoetkoming dubbele woonlasten

Wanneer de burgemeester of de wethouder is verhuisd naar de nieuwe gemeente en zich ook heeft ingeschreven in zijn nieuwe woonplaats, maar zijn oude woning nog niet heeft verkocht, heeft hij aanspraak op een tegemoetkoming in de kosten voor dubbele woonlasten (artikel 3:2.7, derde lid, van het besluit en artikel 3.7 van de regeling).

De hoogte van de tegemoetkoming is het bedrag van de kosten van de huisvestingsvoorziening in de nieuwe gemeente. Voor de hoogte van de tegemoetkoming geldt echter een maximum van 18% van de bruto bezoldiging. Dit bedrag is onbelast voor de ambtsdrager; eventuele loon- en inkomstenbelasting hierover komen ten laste van de gemeente. Dat betrokkene kosten heeft aan het koophuis in de oude gemeente is uitsluitend van belang voor het oordeel of er in dit geval al dan niet sprake is van dubbele woonlasten.

Met woonlasten zijn bedoeld de kosten die de ambtsdrager maakt in de nieuwe gemeente in verband met hypotheekrente of huur of vermindering van de bezoldiging in verband met de ambtswoning. In dit verband is een door de gemeente ter beschikking gestelde woonvoorziening gelijkgesteld met een ambtswoning. Daarnaast horen de kosten van gas, water en elektriciteit ook tot de woonlasten die voor de hoogte van de tegemoetkoming in aanmerking komen.

Onder de Werkkostenregeling is er geen specifieke vrijstelling voor huisvestingsvoorzieningen. Op grond van artikel 31, vierde lid, onderdeel b, sub 2, van de Wet op de loonbelasting 1964 kan niet als eindheffingsbestanddeel worden aangewezen de vergoeding/verstrekking ter zake van of in de vorm van een woning, behalve voor zover het gaat om huisvesting buiten de woonplaats ter zake van de dienstbetrekking. Gelet op de inschrijving in de basisregistratie personen moet de woning in de nieuwe gemeente aangemerkt worden als het hoofdverblijf van de ambtsdrager. De tegemoetkoming kan daarom niet in de eindheffing worden betrokken en zal tot het individuele loon van de ambtsdrager moeten worden gerekend. Daarom ook zal die tegemoetkoming gebruteerd moeten worden verstrekt. Daarmee komt de verschuldigde belastingheffing per saldo voor rekening van de gemeente.

De duur van deze vergoeding is op grond van het besluit gemaximeerd op drie jaar na de benoemingsdatum. De toekenning van de vergoeding is verder afhankelijk van het voor eenieder kenbaar te koop zetten van de oude woning (via internet, aangemeld bij een makelaar e.d.). Ook geldt als voorwaarde dat de betrokken ambtsdrager de lasten van de hypotheekrente draagt en dat er, verrekend met eventuele huurinkomsten ter zake van dat huis in de oude gemeente, daadwerkelijk sprake is van dubbele woonlasten.

d. Vergoeding reiskosten naar het huis in de oude gemeente

De ambtsdrager die een vergoeding tijdelijke huisvesting of een tegemoetkoming dubbele woonlasten ontvangt, heeft daarnaast voor één keer per week aanspraak op een vergoeding van de reiskosten voor een bezoek aan zijn woning in de oude gemeente. De reden kan zijn dat het gezin van betrokkene daar nog verblijft; het kan zijn om zaken te regelen met betrekking tot de verkoop van dat huis.

De vergoeding van deze reiskosten is conform de andere reiskostenvergoedingen: de kosten van openbaar vervoer of, bij gebruik van een eigen personenauto, het maximale bedrag dat een werkgever per kilometer fiscaal onbelast mag vergoeden aan een werknemer. Dat is op dit moment €0,19 per kilometer.

De duur van de aanspraak is gekoppeld aan de verkoop van het huis in de oude gemeente met een maximumduur van drie jaar na de benoeming, indien er sprake is van inschrijving in de basisregistratie personen in de nieuwe gemeente. Zolang er nog geen sprake is van een dergelijke inschrijving is de aanspraak gemaximeerd op de duur van de ontheffing.

De fiscus acht deze vergoedingsregeling te algemeen om onder de gerichte vrijstelling voor reiskosten te vallen. Het zijn daarmee belaste vergoedingen. Deze vergoeding kan overigens door de gemeente als eindheffingsbestanddeel aangewezen worden. Dat betekent dat de gemeente op deze wijze de vergoeding in de eindheffing kan betrekken. Daarmee wordt de belastingheffing over dit loonbestanddeel verlegd naar de gemeente.