

Toelichting Model Verordening rechtspositie raads- en commissieleden 2019

ALGEMEEN DEEL

Wettelijke regelingen

In de wet en nadere regelgeving zijn alle van belang zijnde onderwerpen geregeld betreffende de rechtspositie van gemeentelijke politieke ambtsdragers. In de Gemeentewet is aangegeven dat de nadere invulling van de rechtspositie van raads- en commissieleden alsmede de financiële voorzieningen moet worden geregeld bij of krachtens de wet (AMvB en ministeriële regeling). Deze nader regeling is vastgelegd in het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers. In de Rechtspositieregeling decentrale politieke ambtsdragers zijn de (onkosten)vergoedingen nader uitgewerkt.

Hoofdpijnen gemeentelijke verordening

In deze verordening zijn alleen bepalingen opgenomen inzake de rechtspositie van raadsleden en leden van gemeentelijke commissies zover die niet dwingend geregeld zijn in hogere wet- en regelgeving. De grondslag hiervoor is te vinden in de Gemeentewet en het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers en de Rechtspositieregeling decentrale politieke ambtsdragers. Bij de laatste moderniserings- en harmoniseringsoperatie (Staatsblad 15 oktober 2018), betreffende de rechtspositiebesluiten voor decentrale politieke ambtsdragers zijn er wederom een aantal bepalingen imperatief in hogere wet- en regelgeving vastgelegd. De overweging hierbij is dat het bestuurlijk wenselijk is om de voorzieningen zoals vergoedingen, tegemoetkomingen en andere rechtspositieele aanspraken voor decentrale politieke ambtsdragers dwingendrechtelijk in hogere wet- en regelgeving vast te leggen om politieke discussies te voorkomen. Dit betekent dat er voor gemeenten minder ruimte is om lokaal bij verordening van wettelijke regelingen af te wijken.

Indien een gemeente besluit om bij verordening voorzieningen voor politieke ambtsdragers te regelen, zijn een aantal regels van belang.

In artikel 99 Gemeentewet is bepaald dat 'buiten hetgeen hun bij of krachtens de wet is toegekend', ontvangen de leden van de raad en/of door de raad ingestelde commissie (in de zin van artikel 82, 83 of 84 Gemeentewet) als zodanig geen andere vergoedingen en tegemoetkomingen ten laste van de gemeente. Deze verordening vormt een (nadere) uitwerking van de bij of krachtens de wet toegekende vergoedingen en tegemoetkomingen.

De arbeidsverhoudingen en fiscale positie

Raadsleden en commissieleden hebben geen 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 (WW), Ziektewet (ZW) en de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA). Omdat er geen sprake is van een dienstbetrekking vallen raads- en commissieleden niet onder de Wet op de loonbelasting 1964 maar worden hun inkomsten belast in de Wet inkomstenbelasting 2001. Wel kunnen raads- en commissieleden opteren voor de loonbelasting als voorheffing door samen met de gemeente te kiezen voor het fictief werknemerschap, het zogenaamde opting-in.

Het fictief werknemerschap kan worden aangevraagd met behulp van een opting-in verklaring bij de Belastingdienst.

Als de raads- en commissieleden en gemeente niet kiezen voor het fictief werknemerschap, dan geldt dat de onkostenvergoedingen en raadsvergoeding als inkomsten moeten worden verantwoord en mogen de (beroeps)kosten die worden gemaakt worden afgetrokken. Het resultaat zal het raads- of commissielid moeten verantwoorden in de aangifte inkomstenbelasting, onder de post inkomsten uit overige werkzaamheden. De gemeente dient jaarlijks alle betalingen en verstrekkingen voor de raads- en commissieleden die niet als fictief werknemerschap te kwalificeren zijn op grond van deze verordening aan de Belastingdienst doorgeven middels een formulier IB-47. Omdat raads- en commissieleden op persoonlijke titel worden gekozen, zijn zij niet aan te merken als (fiscaal) ondernemer. Er hoeft dan ook geen VAR-verklaring / Modelovereenkomst ZZP overgelegd te worden aan de gemeente.

De Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) is niet van toepassing op raads- en commissieleden.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 2. Vergoeding voor de werkzaamheden van raadsleden

Niet van toepassing

Artikel 3A. 3B en 3C Toelagen lid onderzoekscommissie en bijzondere commissie van raadsleden

Deze artikelen betreffen de toelagen voor de raadsleden die lid zijn van zogenaamde 'zware commissies'. Hiermee wordt bedoeld op de vertrouwenscommissie, de rekenkamerfunctie (vastgelegd in het rechtspositiebesluit), bijzondere commissies en de onderzoekscommissie, zoals deze in de Gemeentewet specifiek zijn omschreven.

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 commissies duidelijk meerwerk is naast het reguliere lidmaatschap van de gemeenteraad. Voor de hoogte van de toelage voor het werk in de eerdergenoemde drie zware commissies wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds de vertrouwenscommissie en de rekenkamerfunctie, een bijzondere commissie en anderzijds de onderzoekscommissie.

Wat betreft de hoogte van de toelagen voor het lidmaatschap van de vertrouwenscommissie en de rekenkamerfunctie geldt een vast (belast) bedrag van € 120 per maand. Voor de auditcommissie en de werkgeverscommissie is aansluiting gezocht bij dit bedrag.

Het bedrag wordt naar rato van de duur van de activiteiten toegepast. Zolang een commissie «slapend» is, althans niet actief, ontvangen de leden geen toelage: niet de duur van het lidmaatschap is van belang, maar de duur van de activiteiten.

Artikel 4. Reis- en verblijfkosten raads- en commissieleden voor reizen buiten de gemeente

Ingevolge 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. In deze bepaling is bij verordening geregeld dat raads- en commissieleden een vergoeding van de reis- en verblijfkosten voor reizen buiten het grondgebied van de gemeente kunnen krijgen ter uitvoering van een beslissing van het gemeentebestuur. Onder reizen "buiten de gemeentegrenzen" kunnen ook de buitenlandse dienstreizen worden geschaard. De naar redelijkheid gemaakte reis- en verblijfkosten voor dienstreizen in het buitenland, die door of vanwege de gemeente zijn georganiseerd komen ook voor vergoeding in aanmerking. De vergoeding voor noodzakelijke en redelijkerwijs gemaakte verblijfkosten is niet nader ingevuld en is een lokale aangelegenheid per gemeente. Omdat in het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers verder geen eigen vergoedingsregeling is opgenomen, kan aansluiting worden gezocht bij de vergoedingsregelingen voor wethouders.

Artikel 5. Verzekering raadsleden voor arbeidsongeschiktheid, ouderdom en overlijden

Niet van toepassing

Artikel 6. Loopbaanoriëntatie raadsleden

Niet van toepassing

Artikel 7. Nadere regels niet-partijpolitiek georiënteerde scholing raads- en commissieleden

Voor raads- en commissieleden is expliciet bepaald dat de kosten voor niet-partijpolitiek georiënteerde functionele scholing, zoals deelname aan congressen en opleidingen, ten laste

kunnen worden gebracht van de gemeente. Partijpolitieke scholing komt niet voor vergoeding door de gemeente in aanmerking. De inhoud van de scholing is bepalend of deze al dan niet partijpolitiek georiënteerd is. Wanneer scholing verzorgd wordt door een politieke partij betekent dat niet automatisch dat die scholing partijpolitiek georiënteerd is.

Om in aanmerking te komen voor vergoeding van de scholingskosten, moet gemotiveerd worden dat het gaat om functiegerichte scholing. Scholing is functiegericht als zij beoogt de voor de functie benodigde vakkennis en vaardigheden te verwerven dan wel actueel te houden. Scholing is partijpolitiek georiënteerd als zij geheel of gedeeltelijk tot doel heeft betrokkene op te leiden in het gedachtegoed van de desbetreffende partij.

Overigens kan de gemeente ook zelf dit soort scholing (laten) verzorgen. Ook die lasten komen ten laste van de gemeente.

Er is ruimte voor lokale accenten. Op grond van het tweede lid kan de raad nadere regels stellen voor de scholing van zijn leden. Deze nadere regels kunnen bijvoorbeeld in een scholingsplan komen te staan. In dit plan kunnen procedureregels voor individuele scholingsverzoeken worden opgenomen als ook regels over de hoogte van de tegemoetkoming. Dit plan kan vervolgens als handvat dienen bij toetsing van individuele scholingsaanvragen. Het beoordelen van en/of fiatteren van scholingsaanvragen kan worden gemandateerd aan de griffier.

Artikel 8. Verhoging vergoeding commissieleden (niet-raadsleden) voor het bijwonen van commissievergaderingen i.v.m. bijzondere deskundigheid of zwaarte taak

De hoogte van de vergoeding voor leden van gemeentelijke commissies, die zijn ingesteld op basis van artikel 82, 83 en 84 van de Gemeentewet zijn imperatief bepaald op een vast bedrag per inwonersklasse voor elke bijgewoonde vergadering van de commissie.

In bepaalde gevallen, zoals bij bijzondere deskundigheid en/of zwaarte van de taak in de commissie, is het mogelijk om een hoger bedrag aan vergoeding per vergadering toe te kennen dan bepaald in het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers. Het kan bijvoorbeeld gaan om een raadscommissie met een bijzondere opdracht die een hogere belasting kent voor één of meerdere commissieleden. Door het verordeningsvereiste kan op lokaal niveau een algemene en politieke afweging worden gemaakt.

Artikel 9 Informatie- en communicatievoorzieningen

Het college van burgemeester en wethouders stelt ten laste van de gemeente aan een raadslid, wethouder of de burgemeester voor de duur van de uitoefening van zijn functie de noodzakelijke informatie- en communicatievoorzieningen ter beschikking. Ook commissieleden kunnen aanspraak maken op ICT-middelen op grond van art. 3.4.4 Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers. Onder informatie- en communicatievoorzieningen wordt ook verstaan een smartphone een computer en de daarbij behorende (internet)abonnementen. Er mag slechts een één computer verstrekt worden. Geadviseerd wordt te verstrekken op basis van een bruikleenovereenkomst. Een computer is een desktop, laptop, tablet- of minicomputer. Een smartphone is niet te kwalificeren als computer.

Artikel 10 Aanwijzing als eindheffingsbestanddeel

In het kader van de werkkostenregeling op grond van artikel 31 Wet op de Loonbelasting 1964 zijn een aantal vergoedingen in het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers en de verordening aangewezen als eindheffingsbestanddeel. De gemeente draagt in dat geval de loonbelasting, waardoor de vergoeding belastingvrij (netto) aan de politieke ambtsdrager kan worden overgemaakt. Anders worden deze door de Belastingdienst als loon gezien en moet hierover bij de politieke ambtsdragers loonbelasting worden ingehouden. In het kader van de werkkostenregeling kan in de financiële administratie worden aangegeven of een verstrekking of vergoeding onder de gerichte vrijstellingen, intermediaire kosten of onder de nihil-waarderingen valt.

Gemeenten mogen daarnaast een verstrekking of vergoeding in de vrije ruimte - tot 1,2% fiscale loonsom - onderbrengen zonder fiscale consequenties. Indien de grens van 1,2% wordt overschreden, zal de gemeente 80% eindheffing moeten betalen.

Artikel 11 Betaling vaste vergoedingen & artikel 12 Betaling en declaratie van onkosten

Het Rechtspositiebesluit en de Rechtspositieregeling decentrale politieke ambtsdragers regelen wanneer de vergoedingen en onkosten betaald moeten worden aan raads- en commissieleden. Daar waar geen expliciete termijn is genoemd, kunnen deze artikelen uitkomst bieden. De betaling van onkosten kan worden voorgeschieden uit eigen middelen, later gedeclareerd worden of de factuur wordt rechtstreeks naar de gemeente verstuurd. Hierbij gaat de voorkeur uit naar rechtstreeks facturering bij de gemeente. Het verdient aanbeveling dat het college een formulier vaststelt waarmee raads- en commissieleden gemaakte onkosten kunnen verantwoorden. Raads- en commissieleden declareren in beginsel hun kosten bij de griffier.

Uitleg BZK m.b.t. de vergoedingen voor burger(raads)leden

Nadere informatie op de vergoeding van burgerleden in de gemeente Zwijndrecht geeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

Vergoeding commissieleden

- Voor het recht op een rechtspositionele vergoeding moet het gaan om commissieleden op grond van artikel 82, 83 en 84 Gemeentewet.
- Er geldt een vaste presentievergoeding per vergadering. Voor de beloning van commissieleden ex artikel 82, 83, 84 Gemeentewet geldt artikel 99 van de Gemeentewet: buiten hetgeen hun bij of krachtens de wet is toegekend, ontvangen de leden van de raad, van een door de raad, het college of de burgemeester ingestelde commissie als zodanig geen andere vergoeding en tegemoetkomingen ten laste van de gemeente. Is er geen sprake van een dergelijke commissie, dan is er geen rechtspositionele vergoeding mogelijk voor deze commissieleden.

Een gemeente kan dus niet zomaar een eigen vergoedingssystematiek introduceren. Vóór 1 januari 2019 kon dit overigens ook niet.

Vrijwilligersvergoeding is mogelijk

- Mocht een gemeente de burgerleden toch of alsnog aanmerken als commissieleden op grond van het rechtspositiebesluit, dan is een optie dat de gemeente de vergoeding voor commissieleden (onder de van toepassing zijnde fiscale voorwaarden) aanmerkt als een fiscale vrijwilligersvergoeding. Indien aan de fiscale voorwaarden wordt voldaan, kunnen de rechtspositionele vergoedingen belastingvrij worden verstrekt.
- De fiscale vrijwilligersregeling kan namelijk worden toegepast met betrekking tot vergoedingen die gemeenten geven voor werkzaamheden die niet marktconform zijn en die ook blijven binnen de maand- en jaarbedragen. De vrijwilligersregeling is een regeling die in de Wet op de loonbelasting 1964 (art. 2 lid 6) en de Wet inkomstenbelasting 2001 (art. 3.96 onder c) is verankerd en haar oorsprong vindt in een besluit van de ministeries van SZW en Financiën waarbij onder bepaalde condities mogelijke belastbaarheid van verstrekte vergoedingen voor verrichte werkzaamheden bij specifieke organisaties buiten het inkomen wordt geplaatst.
- Een gemeente is (voor de werkzaamheden van commissieleden) een instelling die niet onder de vennootschapsbelasting valt en kwalificeert daarmee voor het kunnen toepassen van de vrijwilligersregeling. Een commissielid heeft geen dienstverband met de gemeente. De werkzaamheden worden ook niet beroepsmatig verricht.
- Naast de voorwaarde dat de vergoedingen per maand en per jaar binnen bepaalde grenzen moeten blijven, geldt de voorwaarde dat niet bij wijze van beroep arbeid mag worden verricht. Met het vaste bedrag per vergadering wordt een tegemoetkoming gegeven voor alle daarmee samenhangende werkzaamheden en te maken kosten. De vergoedingen die aan commissieleden worden gegeven, betreffen vergoedingen voor werkzaamheden die zich moeilijk in een tijdsbesteding laten meten. In het geval de vergoeding voor het commissiewerk blijft onder de gestelde grenzen per maand en per jaar (in 2019 in totaal €170 resp. €1.700) kan worden gebruik gemaakt van de vrijwilligersregeling. Deze maximumbedragen gelden voor het totaal van de vergoeding voor de inzet. Deze maxima gelden ook voor het totaal aan vrijwilligersvergoedingen van betrokkene. Per persoon kan in een jaar dus maximaal € 170 resp. € 1.700 aan vrijwilligers-vergoedingen worden ontvangen.
- De commissieleden kunnen deze vergoedingen en verstrekkingen onder de vrijwilligersregeling zonder inhouding van loonbelasting en premie voor de

volksverzekeringen netto ontvangen van de gemeente. De vergoedingen maken dan geen onderdeel uit van het belastbare inkomen van het commissielid en daarmee geen consequenties voor een eventuele inkomensafhankelijke toelage of een huur- of zorgtoeslag. Vrijwilligersvergoedingen worden ook niet verrekend met een eventuele bijstandsuitkering. Overigens geldt wel voor de inkomstenbelasting dat de genoemde inkomensgrens per persoon geldt voor het totaal van al zijn of haar vrijwilligersvergoedingen.

Geen vergoeding via het fractiebudget mogelijk

- Het fractiebudget is niet voor de betaling van commissieleden. Dat budget is voor de ondersteuning van de raadsleden, variërend van porto- en bureaunkosten tot de aanstelling van een fractieondersteuner/fractiesecretaris. Een fractieondersteuner/fractiesecretaris voert niet het woord en neemt geen deel aan vergaderingen.

ICT-voorzieningen

- Het is op grond van de rechtspositieregeling mogelijk om commissieleden een mobiel device te geven. Dit is niet perse noodzakelijk om een commissielid/burgerlid een “mobile device” te geven. Bepalend is of dit “digitale gereedschap” nodig is voor de politieke functie. Als de gemeente vindt van niet, dan hoeft het niet te worden verstrekt. Reiskostenvergoeding is wat betreft dienstreizen op declaratiebasis. Voor woon-werkverkeer (huis-commissievergadering) biedt de fiscus de mogelijkheid van een vaste vergoeding.