Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij provincies, gemeenten en waterschappen

Met modelgedragscodes integriteit voor volksvertegenwoordigers en voor (dagelijkse) bestuurders

2021

Vierde gewijzigde druk

Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij provincies, gemeenten en waterschappen

Met modelgedragscodes integriteit voor volksvertegenwoordigers en voor (dagelijkse) bestuurders

2021

Vierde gewijzigde druk

Inhoud

1. Inleiding 6
   1.1 Kwaliteit van het openbaar bestuur en integriteit 6
   1.2 Meer dan regels en procedures 6
   1.3 Gedragscodes 7
   1.4 Leeswijzer 7
   1.5 Terminologie 7

2. Voor het ambt: werving en selectie 8
   2.1 Inleiding 8
   2.2 Integriteitstoetsing door de politieke partij 8
   2.3 Risicoanalyse integriteit voor kandidaat-bestuurders 9

3. Belangenverstrengeling 11
   3.1 Omschrijving en wettelijke bepalingen 11
   3.2 Onverenigbaarheid van functies 11
   3.3 Verboden handelingen 12
   3.4 Deelname aan stemming en beïnvloeding besluitvorming 13
   3.5 Nevenfuncties 14
   3.6 Q.q.-nevenfuncties 14
   3.7 Melding en openbaarmaking nevenfuncties 15
   3.8 Inkomsten uit nevenfuncties / melding en verrekening ervan 15
   3.9 Inkomsten uit q.q.-nevenfuncties 15
   3.10 Financiële belangen 16
   3.11 Draaideurconstructie 16
   3.12 Aanbevelingen 17

4. Informatie 18
   4.1 Basisregels voor omgaan met informatie 18
   4.2 Oneigenlijk gebruik van niet-openbare informatie 18
   4.3 Beslotenheid en geheime informatie 18
   4.4 Vertrouwelijke informatie 19
   4.5 E-mail- en internetgebruik; sociale media 19
   4.6 Aanbevelingen 19

5. Geschenken, diensten en uitnodigingen 20
   5.1 Nooit in ruil voor een tegenprestatie 20
   5.2 Geschenken van en aan de provincie, de gemeente of het waterschap 20
   5.3 Geschenken aan individuele politieke ambtsdragers 21
   5.4 Etentjes, excursies en evenementen 21
   5.5 Aanbevelingen 22

6. Vergoedingen en verstrekkingen politieke ambtsdragers 23
   6.1 Kwetsbaarheid van ambtsdragers bij vergoeding van kosten 23
   6.2 Bedrijfsvoeringskosten 24
   6.3 Bestuurskosten 24
   6.4 Kosten die voor eigen rekening blijven 26
   6.5 Vergoedingenoverzicht onkosten 27
   6.6 Betalingswijze voorzieningen van bestuurders 28
   6.7 Aanbevelingen 28

7. Inkopen en aanbesteden 30
   7.1 Kwetsbaar voor schending integriteit 30
   7.2 Inkoop- en aanbestedingsbeleid 30
   7.3 Regelgeving 30
   7.4 Belangenverstrengeling en beïnvloeding 30
   7.5 Integriteit van ondernemers; de wet Bibob 31
   7.6 Aanbevelingen, gebaseerd op de wettelijke verplichtingen en van overige aard. 31

8. Financiële functie 33
   8.1 Transparantie, controle en verantwoording van uitgaven 33
   8.2 Financiële verordening(en) 33
   8.3 De jaarrekening 33
   8.4 De accountantscontrole 33
   8.5 Rekenkameronderzoek 34

9. De organisatie van het integriteitsbeleid: enkele aanbevelingen 35

Aanbevelingen 36
   Vormgeving van het beleid 36
   Preventieve maatregelen 36
   Handhavend optreden 37
   Beschikbare ondersteuning 37

Bijlagen 39
   Modelgedragscode integriteit commissaris van de koning en gedeputeerden/ burgemeester en wethouders/ voorzitter en overige leden van het dagelijks bestuur 40

Colofon 55

1. Inleiding

1.1 Kwaliteit van het openbaar bestuur en integriteit

Integriteit heeft alles te maken met de kwaliteit van het openbaar bestuur. Ook kan integriteit het vertrouwen van de burgers in hun overheid maken of breken. De overheid moet dus prioriteit geven aan integriteit, temeer omdat zij werkt met publieke middelen en op veel terreinen een monopoliepositie heeft.

Tegelijkertijd staat de integriteit van politieke ambtsdragers onder druk, wat vooral het gevolg is van allerlei maatschappelijke ontwikkelingen. Zo zijn het publieke en het private domein meer met elkaar verstrengeld geraakt, neemt de rol van de participerende burger toe en krijgen politieke ambtsdragers in het decentraal bestuur te maken krijgen met agressie en geweld door burgers en de wijze waarop hier beleidsmatig mee wordt omgegaan[1]. Bovendien is de belangstelling voor integriteitsvraagstukken sterk toegenomen. Door sociale media is mediacomplexiteit toegenomen. Daardoor is de zichtbaarheid van politici toegenomen. Elke politieke ambtsdrager op elk bestuurlijk niveau kan bij alle afwegingen, soms plotseling, vragen krijgen over zijn integriteit. Wetenschappers doen onderzoek naar corruptie en fraude, journalisten vragen declaraties van bestuurders op en doen verslag van lokale affaires. Burgers mengen zich in het debat via sociale media. Parlementariërs stellen Kamervragen. En terecht, want belangenverstrengeling, misbruik van positie, corruptie en fraude worden steeds minder geaccepteerd.

Politieke ambtsdragers vervullen een voorbeeldfunctie voor burgers en voor hun ambtenaren. De handel en wandel van politieke ambtsdragers heeft zijn weerslag op de hele organisatie, zowel in positieve als in negatieve zin. Politieke ambtsdragers zijn verantwoordelijk voor de eigen integriteit en collectief voor de integriteit van hun organisatie. De politieke ambtsdrager heeft uiteraard net als iedere andere burger recht op een privéleven, maar hij leeft in een glazen huis, waardoor ook privégedragingen onderwerp van (brede) publieke aandacht kunnen zijn. Daarom moet een politieke ambtsdrager 24 uur per dag alert zijn op handelingen of gedragingen die het aanzien en de integriteit van het politieke ambt kunnen schaden.

Deze handreiking is een gezamenlijk product van het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Zij willen hiermee provincies, gemeenten en waterschappen stimuleren en ondersteunen bij hun inspanningen om de bestuurlijke integriteit te versterken. De handreiking is bedoeld voor elke politieke ambtsdrager. De primaire verantwoordelijkheid voor integriteit ligt bij elke provincie, gemeente en waterschap afzonderlijk maar vóór alles bij elke ambtsdrager persoonlijk. De handreiking biedt ook aanknopingspunten voor de besturen van de BES-eilanden.

1.2 Meer dan regels en procedures

Integriteit is als een van de zeven leidende beginselen opgenomen in de Nederlandse Code voor Goed Bestuur. Openheid en integriteit worden daarbij in samenhang gezien met de andere voorwaarden voor goed bestuur dat zich kenmerkt door behoorlijk bestuur (met kernwaarden als integriteit, gelijkheid en rechtmatigheid), responsief bestuur (legitimiteit, openheid, participatie en verantwoording) en resultaatgericht bestuur (effectiviteit en efficiency)[2]. De voorwaarden behoorlijkheid, responsiviteit en resultaatgerichtheid kunnen elkaar in de praktijk bijten. Het gaat erom dat een bestuur in de praktijk de juiste balans vindt tussen deze drie voorwaarden.

Daarnaast kan elk bestuur voor de eigen organisatie een aantal richtinggevende uitgangspunten en normen voor integriteit afspreken, waarmee de politieke ambtsdragers zich zowel in hun gedrag als in de discussies bij de opstelling van de gedragsregels en codes laten leiden.

Om het integriteitsbeleid handen en voeten te geven is een aantal regels en procedures vastgesteld. Een belangrijke notie is daarnaast dat integriteit een grondhouding is, een kwestie van mentaliteit, iets waar je aan kunt werken en waar je in kunt groeien. In het integriteitsbeleid zal een belangrijke plaats moeten worden ingeruimd voor de cultuur in de organisatie en in de politieke arena. Dit moet een cultuur zijn van openheid, waarin men dilemma's kan bespreken en elkaar aanspreekt op gedrag en handelen. Het vaststellen van regels en procedures is van groot belang, maar het mag nooit leiden tot een houding dat de integriteit daarmee is 'geregeld'.

Integriteit vraagt ook om een heldere verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, waarbij "checks en balances" centraal staan. Daarmee wordt het overheidshandelen transparant en controleerbaar. De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de bestuursorganen in provincies, gemeenten en waterschappen zijn wettelijk geregeld. Het is van

[1] Rapport Monitor Integriteit en Veiligheid Openbaar Bestuur 2020

[2] Brochure Nederlandse code voor goed openbaar bestuur.

groot belang dat de bestuursorganen voor de juiste “checks en balances” zorgen als zij hun bevoegdheden uitoefenen of doen uitvoeren door hun organisaties. Daarbij moet rekening worden gehouden met eventuele integriteitsrisico’s en dient het integriteitsbewustzijn door de hele organisatie gestimuleerd en geborgd te zijn. Elkaar durven aan te spreken is hier een uiting van.

1.3 Gedragscodes

Gedragscodes[3] zijn een belangrijk instrument en hulpmiddel om een open, transparante en integere organisatiecultuur te realiseren. De Provincie-, Gemeente- en Waterschapswet verplichten Provinciale Staten, de gemeenteraad en het algemeen bestuur van het waterschap om voor zichzelf en voor hun bestuurders een gedragscode vast te stellen. Deze moet de integriteit van de politieke ambtsdragers helpen waarborgen. Het rechtskarakter is dat van een interne regeling, ter invulling van en (bij enkele normen) in aanvulling op de wettelijke regels. De provincie-, gemeente- en waterschapsbesturen hebben veel ruimte om deze gedragscode zelf in te vullen. Zij vormt een beoordelingskader en leidraad bij twijfel, vragen en discussies. Het niet naleven van de gedragscode heeft geen rechtsgevolgen. Er is sprake van zelfbinding. De regels worden in gezamenlijk debat vastgesteld door de politieke ambtsdragers zelf. In dit licht moeten de regels in de code worden gezien. Dat maakt de gedragscode evenwel niet vrijblijvend. De bestuurders kunnen daarop worden aangesproken en zij dienen zich over de naleving ervan te verantwoorden. Gebeurt dat niet, dan is de gedragscode een dode letter. Het proces van totstandkoming van de code, met de discussie binnen de provincie, gemeente en het waterschap over de uitgangspunten en kernbegrippen van integriteit, is minstens zo belangrijk als de gedragscode zelf.

Maar een gedragscode heeft niet de juridische status van een algemeen verbindend voorschrift waaruit rechten en verplichtingen voortvloeien. Een gedragscode doet vooral een moreel appel op volksvertegenwoordigers en bestuurders. Om dat te bereiken, kunnen zij bepalingen met gedragsregels bevatten over bijvoorbeeld declaratiegedrag, het gebruik van gemeentelijke voorzieningen voor privédoeleinden en het voorkomen van vermenging van publieke en zakelijke belangen. Het voorschrijven van een gedragsregel die afwijkt of verder gaat dan een dwingendrechtelijke wettelijke regeling is niet mogelijk. Nemen provincies, gemeenten of waterschappen contra-legem constructies op in de gedragscode dan kunnen die gemakkelijk weer zelf aanleiding zijn voor integriteitsproblemen.

1.4 Leeswijzer

De hoofdstukken 2 tot en met 8 bestrijken de belangrijkste onderwerpen waaraan integriteitsaspecten zijn verbonden. Alle teksten zijn gebaseerd op de Provincie-, Gemeente- en Waterschapswet. Ook bevat elk hoofdstuk een aantal aanbevelingen, met uitzondering van hoofdstuk 8 dat een apart karakter heeft. Ook zijn enkele praktijkvoorbeelden (casuïstiek, dilemma’s die zich hebben voorgedaan en voorbeelden van een aanpak) in de hoofdstukken verwerkt. Hoofdstuk 9 licht het ‘hoe’ van het integriteitsbeleid toe: de aanpak ervan binnen de eigen organisatie.

1.5 Terminologie

- Politieke ambtsdragers: bestuurders en gekozen volksvertegenwoordigers van provincies, gemeenten en waterschappen.
- Bestuurders: commissarissen van de Koning, gedeputeerden, burgemeesters, wethouders, voorzitter en leden van het dagelijks bestuur van een waterschap. Deze bestuurscolleges worden ook aangeduid als het dagelijks bestuur/DB.
- Volksvertegenwoordigers: Statenleden, raadsleden en leden van het algemeen bestuur van een waterschap. De vertegenwoordigende organen worden ook aangeduid als het algemeen bestuur/AB.

Waar de tekst niet van toepassing is op beide categorieën politieke ambtsdragers, wordt gesproken over ‘bestuurders’ dan wel ‘volksvertegenwoordigers’.

[3] Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie,

2. Voor het ambt: werving en selectie

2.1 Inleiding

U krijgt als kandidaat volksvertegenwoordiger of als kandidaat-bestuurder over het algemeen te maken met integriteitstoetsing. Als kandidaat-volksvertegenwoordiger door de politieke partij en als kandidaat-bestuurder door middel van de zogenaamde risicoanalyse integriteit in opdracht van provinciale staten, de raad of het algemeen bestuur. Voor deze twee verschillende onderdelen zijn er twee afzonderlijke publicaties verschenen.

De Handreiking Integriteitstoetsing (Handreiking integriteitstoetsing) gaat in op het wervingsproces van kandidaten voor de volksvertegenwoordiging.

De Handleiding basisscan integriteit biedt uitgangspunten voor een transparante en zorgvuldige voorbereiding en uitvoering van risicoanalyses integriteit voor kandidaat-bestuurders in opdracht van provinciale staten, de gemeenteraad of het algemeen bestuur. De handleiding is online beschikbaar via de volgende link (Handleiding basisscan integriteit).

2.2 Integriteitstoetsing door de politieke partij

De handreiking integriteitstoetsing biedt, in de vorm van een toolbox, een overzicht van methoden die de wervings- en selectiecommissies van politieke partijen kunnen benutten bij het toetsen van de integriteit van – en het verbeteren van het bewustzijn over de integriteitsrisico's bij potentiële kandidaten. De handreiking faciliteert daarmee het gesprek over kwetsbaarheden en beheersmaatregelen. Er worden daarvoor negen praktische instrumenten aangereikt:

1. vuistregels integriteit,
2. zelfassessment om volksvertegenwoordiger te worden,
3. vragenlijst integriteit,
4. antecedentenonderzoek,
5. herkennen van mogelijke ondermijning,
6. leidraad integriteit selectiegesprek,
7. bewilligingsverklaring,
8. integriteitsagenda, en
9. de zogenaamde dilemmakaarten.

In het kader van de aandacht voor integriteit is het ook actueel om te bezien in de mate waarin het bestuur en volksvertegenwoordiging weerbaar is en moet zijn tegen ondermijning[4]. Het Netwerk Weerbaar Bestuur van het ministerie van BZK helpt volksvertegenwoordigers en bestuurders verder op het gebied van integriteit met preventie en trainingen, risicoanalyse integriteit en advies bij onderzoeken.
Twee derde van de landelijke partijen en circa 60% van de plaatselijke afdelingen screent inmiddels haar kandidaat-volksvertegenwoordigers en kandidaat-bestuurders[5].

Valkuilen en startpositie in integriteit voor u als kandidaat volksvertegenwoordiger of bestuurder.
Integriteit lijkt vaak een vanzelfsprekendheid te zijn en juist daar zit de valkuil. Een tweede valkuil is dat integriteit in overgrote meerderheid als iets gezien wordt dat over anderen gaat en niet over uzelf. Integriteit is vaak complex, niet eenduidig, met gekleurde en grijze gebieden en staat bijna altijd in een dynamisch politiek-bestuurlijke werkelijkheid. Er geldt: "Integriteit is geen bezit, maar een constante opgave en uitdaging'[6].
En het adagium geldt hier "verander de wereld en begin bij uzelf". Integriteitstoetsing is in eerste instantie in het belang van uzelf, om het risico op integriteitsrisico's te verkleinen. De toets vindt plaats vanuit een positieve grondhouding. Ontwikkelen van bewustzijn en handelingsperspectief slaat in eerste instantie terug op uzelf. Voor werkelijk een integer bestuur is echter een collectief integriteitsbewustzijn nodig.

Voor specifieke vragen of verdere informatie naar aanleiding van deze paragraaf kunt u terecht bij de verschillende bestuurdersverenigingen van politieke partijen. Indien u geen lid bent van een landelijke partij, kunt u terecht bij het Kennispunt Lokale politieke partijen.

Mogelijkheden: Toolkit democratisch weerbaarheid voor politieke ambtsdragers
Naast de uitleg in de handreiking integriteitstoetsing over zelf assessment is er nog een nuttige tool voor u. Want op de vraag of u zichzelf in het profiel vindt passen van volksvertegenwoordiger is er de handige Toolkit democratische weerbaarheid voor politieke ambtsdragers te benutten. In die toolkit wordt

[4] Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 28 844, nr. 146 en 29 911 nr. 207.
[5] M. Boogers, G. Voerman, Rekrutering en selectie van kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2018: ontwikkelingen vanaf 2006 geduid, Universiteit Twente / Rijksuniversiteit Groningen, 2018.
[6] Grijs, onderzoek naar achtergronden en risicofactoren bestuurlijke integriteit; onderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2012.

eenvoudig gezegd antwoord verkregen op de vragen:
1. Wie bent u?
2. Wat draagt u mee?
3. Wie/wat beïnvloedt u?
4. Wat komt u tegen?
5. Wat kunt u doen?

(potentiele) onmogelijkheden
Er zijn een aantal wettelijke onmogelijkheden om volksvertegenwoordiger (of bestuurder) te worden als tegelijkertijd bepaalde functies worden uitgeoefend zoals benoemd in hoofdstuk 3.2 en over onverenigbare functies en een aantal verboden handelingen in hoofdstuk 3.3.

Daarnaast zijn er een aantal potentiële onmogelijkheden die met name uit antecedentenonderzoek blijken. Daarom wordt er specifiek op dit element wel nader in gegaan in deze handreiking.

Drie vormen worden onderscheiden in het antecedentenonderzoek:
1. Openbare bronnenonderzoek. Een onderzoek in bronnen die voor eenieder toegankelijk zijn.
2. Aanvraag Verklaring omtrent het Gedrag (VOG). Een VOG is een verklaring waaruit blijkt dat het gedrag van de kandidaat in het verleden, geen bezwaar vormt voor het vervullen van een specifieke taak of functie in de samenleving.
3. Referentieonderzoek. Het opvragen van referenties en het bevragen van deze referenties op hun ervaringen met de kandidaat (alleen bij kandidaat-bestuurders).

Ad 1
Tegenwoordig zijn uitingen en gedragingen uit het verleden meer en meer traceerbaar op het web. Wees dus te allen tijde bewust van eventuele uitingen en gedragingen in het verleden en hoe die zijn vastgelegd en hoe u daar mee omgaat.

Aanvullende tip is te zorgen dat uw CV of web profiel (bijvoorbeeld uw LinkedIn pagina) naadloos aansluit op een later publiekelijk te maken lijst van nevenfuncties. Eenduidige transparantie vormt hier het credo.

Ad 2
Het conceptwetsvoorstel Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur zorgt ervoor dat een VOG voor de benoeming van een bestuurlijke functie zoals de wethouder, overlegd dient te worden. Als de kandidaat-bestuurder deze VOG niet kan overleggen, heeft dit als gevolg dat de kandidaat niet benoembaar is. De VOG dient daarmee als benoembaarheidsvereiste. Voor de afgifte van een VOG wordt door de Dienst Justis van het Ministerie van Justitie en Veiligheid gewerkt met zogenaamde screeningsprofielen, waarbij aan de hand van bepaalde risicogebieden wordt beoordeeld of aan betrokkene voor de desbetreffende functie een VOG kan worden afgegeven. Tegen de weigering van een VOG staat bezwaar en beroep open. Bij de toets voor kandidaat-wethouders aan dit screeningsprofiel geldt een terugkijktermijn van tien jaar. Eén van de kenmerken van de functie van bijvoorbeeld een wethouder is dat wordt omgegaan met gevoelige informatie. Het omgaan met gevoelige informatie brengt verschillende risico's met zich mee. Als politicus bestaat ook het gevaar van omkoping of door de verkregen informatie zichzelf een voordeel te verschaffen. Indien blijkt dat de kandidaat-bestuurder in de voorgeschreven terugkijktermijn voorkomt en/of is veroordeeld voor feiten die verband houden met de functieaspecten geld, goederen en/of personen zegt dat in negatieve zin iets over zijn/haar kwetsbaarheid en integriteit om als politieke ambtsdrager op te kunnen treden. Er is ook een VOG-check beschikbaar. De VOG-check berekent aan de hand van een serie vragen of iemand een hoge, gemiddelde of lage kans heeft op een VOG in diverse branches, nu en in de toekomst.

2.3 Risicoanalyse integriteit voor kandidaat-bestuurders

Zoals in de inleiding aangegeven is de risicoanalyse integriteit bedoeld voor kandidaat –bestuurders. Nu is niet de politieke partij de initiatiefnemer maar het betreffende bestuursorgaan (Staten, Raad of Algemeen bestuur).

De eerdergenoemde handleiding geeft zicht op de standaardelementen die onderdeel uitmaken van een basisscan integriteit. Daarnaast biedt de handleiding uitgangspunten, afwegingen en tips voor een gedegen voorbereiding en zorgvuldige uitvoering van risicoanalyses voor kandidaat-bestuurders. Het gaat om de afspraken (opdrachtverlening, reikwijdte en uitvoering), de informatiestromen aan kandidaten en besluitvormers (Staten, raad of algemeen bestuur), het uitvoeren van de analyse (inhoud en proces) en het borgen van de risicoanalyse (beheersmaatregelen, monitoring en evaluatie).

De toepassing van een risicoanalyse wordt inmiddels wijdverbreid toegepast en is thans opgenomen in het conceptwetsvoorstel Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur. Met het verrichten van een risicoanalyse integriteit ten aanzien van een persoon of partij, worden de mogelijke integriteitsrisico's in kaart gebracht, geanalyseerd en kunnen eventueel risico beheersende maatregelen worden genomen.

De handleiding geeft vooral ook aan dat het vooral in uw eigen belang is om vlak voor een benoeming nog eventuele kwetsbaarheden rond integriteit op te sporen voordat u het glazen huis betreedt.

Als u inmiddels al een uitgebreide en goede toetsing heeft ondergaan binnen uw politieke partij is het aannemelijk dat u als aankomend bestuurder voor weinig verrassingen meer komt te staan en u dus die risicoanalyse integriteit met vertrouwen tegemoet kunt zien. Maar behoedt u voor overmoedigheid en achteloosheid. Integriteit blijft complex en analyses en duidingen kunnen verschillend uitwerken. Immers de weging en beoordeling van een analyse is context gebonden. Bovendien is een bestuurlijke setting een andere dan die van een volksvertegenwoordiger.

Na de werving van volksvertegenwoordigers komt er na de verkiezingen het proces van collegevorming aan de orde. Als u na de collegeonderhandeling kandidaat-bestuurder bent is het zaak om dat tot na de risicoanalyse integriteit tezamen met uw partij, in casu fractievoorzitter, strikt vertrouwelijk te houden. Hoewel het niet vaak voorkomt dat een kandidaat-bestuurder zich alsnog terugtrekt of niet benoembaar wordt geacht, voorkomt dit eerste advies van deze paragraaf toch aandacht. Zaak is wel om de periode na de collegeonderhandeling en het bekendmaken van de kandidaat-bestuurders zo kort mogelijk te houden. Kortom een goede voorbereiding vanuit u, uw partij en de betrokkenen bij de benoemingsprocedure is het halve werk. Hierop voorzien ook de eerder genoemde verschillende ondersteuningsinstrumenten.

Advies is daarom de risicoanalyse integriteit aandachtig, transparant en zorgvuldig tegemoet te treden. U kunt het zien als extra weerspiegeling van uw bekwaamheden met bijbehorende risico's of als generale repetitie voordat u de glazen stolp van het openbaar bestuur betreedt.

Risicoanalyses worden thans nog verschillend uitgevoerd en kennen dus een verschillende aanpak. Allen raken als het goed is de bestanddelen zoals genoemd in de handleiding basisscan. De risicoanalyse is opgenomen in het reglement van orde van de raad of in een integriteitsverordening. Dat vormt dus ook voor u als kandidaat het eerste vertrekpunt.

Uitleiding: Aan het begin van het ambt
Het goede gesprek om integriteit bespreekbaar te maken als onderdeel van de behandelde toetsingsprocedures voert u meerdere malen. Bij uw politieke partij bij ten minste de kandidaatstelling en in de risicoanalyse integriteit in de benoemingsprocedure tot bestuurder. Het gesprek is periodiek en dus terugkerend.

Hoewel het strikt genomen net na de werving- en selectiefase valt maar wel bij een goede start hoort, ook uit integriteitsoogpunt, is er nog het volgende aandachtspunt. Een belangrijk moment is de eerste vergadering van het van de nieuwe Gedeputeerde Staten, het college en het dagelijks bestuur van het waterschap. In die eerste vergadering is het raadzaam dat integriteit een apart te bespreken onderwerp is. Daarbij wordt gerefereerd aan de afspraken die zijn gemaakt in het kader van de benoeming om integriteitsrisico's weg te nemen of beheersbaar te maken. Ze worden alsnog vastgelegd en zo nodig gemonitord. Bovendien kunnen dan collegiaal afspraken worden gemaakt over hoe te handelen bij opkomende integriteitskwesties. Een en ander is mede afhankelijk hoe het college het eigen integriteitsbeleid gaat vormgeven. Het beste is wel direct een afspraak te maken over een te hanteren integriteitsagenda.

Daarmee blijft integriteit praktisch, levend en is dus continuïteit duurzaam geborgd[7]. Ten slotte kan de afrondende vraag open op tafel worden gelegd door de voorzitter of er overigens nog andere feiten zijn uit heden of verleden van u als bestuurder die het college als collectief zou moeten kennen omdat ze op enig moment van negatieve invloed zouden kunnen worden op het functioneren van het college of het college in een moeilijke situatie zouden brengen. Niet dat dat na alle gevolgde procedures vermoedelijk nieuwe inzichten oplevert, maar het is goed om een gemeenschappelijk commitment en vertrouwensband op dit punt te markeren.

In hoofdstuk 9 zijn een aantal aandachtspunten opgenomen waarover u mogelijk ook in het kader van integriteit nadere afspraken wilt vastleggen of waarover uw collega's met u afspraken willen maken.

[7] Bij de invulling van een integriteitsagenda kunt u denken aan het integriteitsbeleid zelf voor bestuur en voor de ambtelijke organisatie, het tonen van voorbeeldgedrag, het volgen van trainingen en bijeenkomsten, intervisie, het gezamenlijk oefenen met dilemmakaarten, een mid-term review met uw eerste aanspreekpunt voor integriteit binnen of buiten de organisatie. Soms is eerst een cultuurtraject nodig om adequaat invulling te kunnen gaan geven aan een integriteitsagenda. Bij verstoorde verhoudingen tussen raad en college, binnen het college en of tussen raad/college en ambtelijke organisatie zijn voorafgaande trajecten noodzakelijk om een basis te verkrijgen om een succesvol integriteitsbeleid te kunnen voeren. Want duurzaam en effectief integriteitsbeleid bouw je alleen in vertrouwen niet in wantrouwen. Daarbij regel je echter wel wat er wordt gedaan om integriteit te bevorderen en wat als er integriteitskwesties gaan spelen.

3. Belangenverstrengeling

3.1 Omschrijving en wettelijke bepalingen

Van belangenverstrengeling is sprake als het publiek belang wordt vermengd met het persoonlijk belang van een politieke ambtsdrager of dat van derden. Hierdoor is een zuiver besluiten of handelen in het publiek belang niet langer gewaarborgd. Niet alleen feitelijke belangenverstrengeling, maar ook de schijn ervan moet worden vermeden.

Relevant voor kandidaatstelling. Een praktijkvoorbeeld.

De griffier van een gemeente stuurt ruim een jaar voorafgaand aan de verkiezingen een brief uit aan alle organisaties die deelnemen aan de verkiezingen opdat zij daar bij de werving en selectie van aspirant raadsleden en vervolgens de vaststelling van de kandidatenlijsten vast rekening mee kunnen houden. De brief wijst op de wettelijke vereisten voor de benoembaarheid volgens de Gemeentewet en de Kieswet en vermeldt de met het raadslidmaatschap onverenigbare betrekkingen. De brief gaat in op het belang om mogelijke belangenverstrengeling te voorkomen bij nevenfuncties. Deze gemeente geeft aan dat het vanuit politiek maatschappelijk oogpunt wenselijk kan zijn om gedurende het raadslidmaatschap afstand te nemen van bepaalde maatschappelijke en/of bestuurlijke functies. Naar de heersende opvattingen van de raad van deze gemeente zijn sommige functies, hoewel wettelijk toegestaan, niet wenselijk in samenhang met het raadslidmaatschap.

Het risico van belangenverstrengeling kan bijvoorbeeld ontstaan als een bestuurder een nevenfunctie vervult die raakvlakken heeft met de uitoefening van het politieke ambt.

Het onafhankelijk handelen van politieke ambtsdragers staat zowel in de eed of belofte[8], als in een aantal wettelijke bepalingen. De Provincie-, Gemeente- en Waterschapswet verbieden in dit verband:
- uitoefening van met het ambt onverenigbare functies (zie 3.2):
- bepaalde handelingen van politieke ambtsdragers (zie 3.3);
- deelname van bestuurders en volksvertegenwoordigers aan stemming in bepaalde gevallen (zie 3.4);
- nevenfuncties waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van de politieke functie (zie 3.5). Overigens heeft het verbod op het vervullen van dergelijke nevenfuncties niet uitsluitend te maken met het al dan niet onafhankelijk handelen van de ambtsdrager. Het kan hier bijvoorbeeld ook gaan om imagobeschadiging van het ambt.

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) ten slotte, moet een bestuursorgaan ervoor waken dat de besluitvorming wordt beïnvloed door persoonlijke belangen (zie 3.4).

Belangenverstrengeling kan daarnaast worden tegengegaan door onder meer:
- een meldingsregeling van financiële belangen (zie 3.9);
- afspraken die voorkomen dat oud-bestuurders in dienst van een externe partij na hun aftreden direct weer voor betaald werk ten behoeve van provincie, gemeente of waterschap worden binnengehaald (zie 3.10).

3.2 Onverenigbaarheid van functies

Als een politieke ambtsdrager andere functies uitoefent naast zijn politieke ambt, kan dit leiden tot belangenverstrengeling. Dat kan de ambtsdrager in kwestie bij zijn onafhankelijk oordeel in de weg staan. Daarom is voor alle groepen politieke ambtsdragers op vrijwel dezelfde wijze vastgelegd welke functies hoe dan ook onverenigbaar zijn met het politieke ambt[9]. Bij het onderzoek naar de geloofsbrieven door het volksvertegenwoordigende orgaan wordt dit gecontroleerd.

Onverenigbaar met het politieke ambt zijn onder meer de betrekkingen van minister, lid van de Raad van State en de Algemene Rekenkamer, van Nationale ombudsman en van ambtenaar aangesteld of ondergeschikt aan het desbetreffende bestuursorgaan. Een ambtenaar bij een waterschap mag bijvoorbeeld niet tegelijkertijd in het algemeen bestuur van eigen waterschap zitting nemen maar wel in het algemeen bestuur van een ander waterschap.

Toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot onverenigbare functies

Met het wetsvoorstel Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur zullen een aantal wijzigingen worden doorgevoerd met betrekking tot de bepalingen inzake belangenverstrengeling.

[8] Artikelen 14, 40a, 64 Provinciewet , artikelen 14, 41a, 65 Gemeentewet, artikel 34 Waterschapswet.

[9] Artikelen 13, 35c, 67 Provinciewet, artikelen 13, 36b, 68 Gemeentewet, artikelen 31, 45,47 Waterschapswet.

De volgende wijzigingen worden doorgevoerd met betrekking tot de onverenigbaarheid van functies:

Voorgesteld wordt om artikel 13 Gemeentewet, met betrekking tot de met het raadslidmaatschap onverenigbare betrekkingen, te wijzigen, teneinde te verduidelijken wanneer een raadslid werkzaam kan zijn bij een samenwerkingsverband waar de betreffende gemeente aan deelneemt.
De tekst van artikel 13, eerste lid, aanhef en onder o, Gemeentewet, zoals die sinds 1 januari 2020 luidt[10], bepaalt reeds dat een raadslid, als ambtenaar van een gemeenschappelijke regeling, geen ondergeschiktheidsrelatie mag hebben met het gemeentebestuur van de gemeente waar hij raadslid is. De betreffende zinsnede "of uit anderen hoofde aan het gemeentebestuur ondergeschikt" laat tegelijkertijd de ruimte aan een raadslid om werkzaam te zijn bij een gemeenschappelijke regeling zolang hij geen werkzaamheden verricht onder de directe verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur van de gemeente waar hij raadslid is.

Een raadslid mag als ambtenaar van een gemeenschappelijke regeling echter ook geen werkzaamheden verrichten ten behoeve van de gemeente waar hij raadslid is.
Voorgesteld wordt dit in artikel 13, eerste lid, onderdeel o, Gemeentewet vast te leggen. Daarmee wordt tegelijkertijd vastgelegd dat een raadslid wel werkzaam kan zijn bij een samenwerkingsverband indien hij geen werkzaamheden verricht voor de gemeente waar hij raadslid is. Oorspronkelijk zou dit geregeld worden in artikel 15 Gemeentewet, de voor raadsleden verboden handelingen, maar bij nader inzien was regeling via de onverenigbare betrekkingen meer geëigend.

Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt de bestaande bepalingen inzake onverenigbare betrekkingen voor alle categorieën ambtsdragers te verduidelijken, zodat geen misverstand kan bestaan of een verbod specifiek ten aanzien van het eigen openbaar lichaam geldt dan wel of de desbetreffende combinatie in het geheel niet is toegestaan.

3.3 Verboden handelingen

Op basis van artikel 15 Gemeentewet is een aantal handelingen voor raadsleden verboden. Eenzelfde verbod voor Statenleden en AB-leden van waterschappen is opgenomen in respectievelijk artikel 15 Provinciewet, artikel 33 van de Waterschapswet. Dit verbod geldt tevens voor Wethouders, gedeputeerden, DB-leden, (Waarnemend) burgemeester, (loco-)gemeente-/provinciesecretaris, commissaris van de Koning, voorzitter waterschap, bestuursleden van een openbaar lichaam en een bedrijfsvoeringsorganisatie[11], leden van de (gemeenschappelijke) rekenkamer, (loco-)gemeente-/provinciegriffier.

Dit verbod is een waarborg voor de zuiverheid in verhoudingen tussen politieke ambtsdragers en de provincie, gemeente en waterschap[12]. De verboden handelingen betreffen handelingen waarmee een politieke ambtsdrager zich kan compromitteren of waardoor het belang kan worden geschaad[13]. Politieke ambtsdragers zijn zelf verantwoordelijk voor naleving van het verbod. Het ministerie van BZK heeft in overleg met provincies, gemeenten, het IPO, de VNG en de UvW een model beleidskader opgesteld met betrekking tot de verboden handelingen. Het model beleidskader is bedoeld om het bevoegd gezag, maar ook andere betrokkenen als bestuurders van decentrale overheden, secretarissen, griffiers en politieke ambtsdragers duidelijkheid te bieden over de reikwijdte en de werking van het artikel met betrekking tot de verboden handeling.

Om de verhouding tussen de politieke ambtsdrager en het bestuursorgaan zuiver te houden, zijn bepaalde handelingen, vooral in de economische sfeer, verboden. Welke dat zijn en op wie dit verbod betrekking heeft, staat in de Provincie-, Gemeente- en Waterschapswet[14]. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om werkzaamheden als advocaat of adviseur voor het provincie-, gemeente- of waterschapsbestuur of voor de tegenpartij daarvan. Ook is het verboden om een derde te vertegenwoordigen of te adviseren die met het bestuursorgaan een bepaalde overeenkomst sluit, bijvoorbeeld voor de verkoop of verhuur van onroerend goed of het aannemen van werk.

Toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot belangenverstrengeling

De bepaling inzake verboden handelingen wijzigen uiteindelijk niet met het wetsvoorstel Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur. Toch leven er in de praktijk veel vragen over de interpretatie van dit artikel. Om de beantwoording van ontheffingsverzoeken te vereenvoudigen heeft BZK het reeds hierboven genoemde modelbeleidskader ontheffing verboden handelingen laten ontwikkelen. Op basis van de Provinciewet, Gemeentewet, Waterschapswet en Wet gemeenschappelijke regelingen zijn een aantal handelingen voor politieke en bestuurlijke ambtsdragers van decentrale overheden verboden. Voor een deel van deze handelingen is het mogelijk om een ontheffing aan te vragen. Voor gemeentelijke ambtsdragers en waterschappers zijn gedeputeerde staten het bevoegd gezag. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is het bevoegd gezag voor provinciale ambtsdragers.
Het doel van het modelbeleidskader is om het bevoegd gezag (minister of gedeputeerde staten), maar ook andere betrokkenen als bestuurders van decentrale overheden,

[10] Aanpassingswet Wnra, Stb. 2019, 173.
[11] Voor leden van een gemeenschappelijk orgaan is alleen het eerste lid sub a van overeenkomstige toepassing. Zie artikel 20, tweede lid, lid Wgr.
[12] Kamerstukken II 1988/89, 19403, nr. 3, p.76.
[13] Kamerstukken II 1988/89, 19403, nr. 10, p. 136
[14] Art. 15, 40c, en 68 Provinciewet, art. 15, 41c en 69 Gemeentewet, art. 33 Waterschapswet.

secretarissen en griffiers, duidelijkheid te bieden over de reikwijdte en werking van het artikel.

3.4 Deelname aan stemming en beïnvloeding besluitvorming

Verbod om mee te stemmen

Soms staat een onderwerp ter besluitvorming op de politieke agenda waarbij een politieke ambtsdrager direct of indirect persoonlijk betrokken is. De wet noemt dat 'een aangelegenheid die hem rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat of waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken', of 'de vaststelling of goedkeuring der rekening van een lichaam waaraan hij rekenplichtig is of tot welks bestuur hij behoort'[15]. In deze gevallen moet betrokkene zelf de afweging maken of het nodig is zich van stemming te onthouden. Als hij concludeert dat hij (de schijn van) belangenverstrengeling moet tegengaan, dan zal hij niet meestemmen. De verantwoordelijkheid daarvoor legt de wet dus allereerst bij de betrokkene zelf. Wel kunnen in een reglement van orde of in de gedragscode procedurele bepalingen worden opgenomen die het maken van een afweging ondersteunen.

Zaken die de bestuurder of volksvertegenwoordiger direct of indirect aangaan, zijn onder meer familierelaties, eigendommen, financiële belangen (zoals aandelen), of bestuurslidmaatschappen van gesubsidieerde instellingen. Belangenverstrengeling ontstaat bijvoorbeeld als een gedeputeerde, wethouder of dagelijksbestuurslid van een waterschap, beslist over het verlenen van een vergunning aan zichzelf of iemand uit zijn persoonlijke omgeving. Ook bij het raadslid dat meebeslist over de bestemming van het buitengebied waar hij zelf een boerenbedrijf bezit, is sprake van belangenverstrengeling.
Een ander voorbeeld van belangenverstrengeling is het Statenlid dat stemt over de gunning van een bouwopdracht terwijl hij familiebanden heeft met een van de meedingende aannemingsbedrijven.

Politieke ambtsdragers zijn tegelijkertijd ook burgers: zij maken deel uit van het economische en sociale leven in de gemeenschap die ze besturen. Net als iedere andere burger zijn zij afnemer van producten en diensten, lid van verenigingen en wijkbewoner. Daarom kan een raadslid zonder bezwaar meestemmen over bijvoorbeeld de afvalinzameling, de vaststelling van tarieven van de onroerendezaakbelasting of over het openbaar vervoer in zijn eigen wijk.

De bestuurder of volksvertegenwoordiger zal in voorkomende gevallen steeds zelf de afweging moeten maken of hij kan deelnemen aan beraadslagingen en stemming.
Een harde gedragslijn is hiervoor niet te geven. In deze paragraaf wordt een aantal overwegingen op een rij gezet. Het is de verantwoordelijkheid van individuele bestuurders en volksvertegenwoordigers, liefst in open overleg met de andere bestuurders en volksvertegenwoordigers. Het sluitstuk is niet het oordeel van de de staten, raad of het algemeen bestuur, maar de mogelijkheid van de gang naar de bestuursrechter of de Kroon.

Het zal niet altijd meteen duidelijk zijn of de bestuurder of volksvertegenwoordiger zich bij de besluitvorming door zijn eigen belangen laat leiden, dan wel of de schijn daarvan wordt gewekt. Een en ander hangt af van de feiten en omstandigheden. Het betrokken lid beslist te allen tijde zelf of hij al of niet aan de besluitvorming deelneemt. Wel is het verstandig dat een individuele bestuurder of volksvertegenwoordiger, als een mogelijk persoonlijk belang aan de orde is, dit in de discussie aangeeft. Het is zinvol in dat geval vooraf binnen de fractie af te stemmen, met de fractievoorzitter of de voorzitter van het bestuursorgaan, en vervolgens een besluit te nemen over het al dan niet deelnemen aan het debat en de stemming over het onderwerp. Door daar open over te zijn, kan worden voorkomen dat een besluit wordt vernietigd of dat de verhoudingen in de raad vertroebeld raken.

Wat de gemeenteraad (en dat geldt ook voor andere bestuursorganen) als geheel kan doen, ligt vooral in de preventieve sfeer. Het onderwerp kan in zijn algemeenheid aan de orde komen, maar vooral ook in een concrete situatie. Dat betekent dat op het moment dat het op stemming aankomt, de gemeenteraad of de voorzitter van de raad ervoor waarschuwt dat het te nemen besluit aanvechtbaar zou kunnen zijn bij de bestuursrechter of bij de Kroon in het kader van vernietiging, als het desbetreffende lid zich niet onthoudt van stemming en beraadslaging. Het verdient niettemin aanbeveling dat politieke ambtsdragers in de eerste plaats zelf transparant zijn over hun eventuele persoonlijke belangen; de voorzitter van de raad dient hier eveneens alert op te zijn, ook kunnen raadsleden elkaar onderling hier in het openbaar op aanspreken. De gemeenteraad dient er als collectief voor te waken dat tot bestuursorganen behorende personen die een persoonlijk belang hebben, de besluitvorming beïnvloeden. Maar uiteindelijk blijft het individuele raadslid degene die beslist tot deelname aan de stemming; deze stemt immers op grond van artikel 129, zesde lid Grondwet en artikel 27 Gemeentewet zonder last.

Toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot stemonthouding

Stemonthouding is al langere tijd onderwerp van debat. Artikel 28, eerste lid, onder a, Gemeentewet bepaalt dat een raadslid niet deelneemt aan een stemming over "een aangelegenheid die hem rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat of waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken". Door een aantal richtinggevende uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is er in de bestuurlijke praktijk verwarring ontstaan over de toepassing van bovengenoemde norm. Artikel

[15] Artikelen 28 en 58 Provinciewet, artikelen 28 en 58 Gemeentewet, artikel 38a Waterschapswet.

28 Gemeentewet dient nadere, meer precieze inhoud te krijgen. De bepaling moet meer richting geven aan raadsleden die worstelen met vragen over mogelijke belangenverstrengeling. De wetgever heeft nadrukkelijk aangegeven dat artikel 28 Gemeentewet als een lex specialis is te beschouwen ten opzichte van artikel 2.4 Algemene wet bestuursrecht (Awb). Toch is in een serie uitspraken artikel 2:4 Awb van toepassing verklaard. Dit artikel heeft een andere reikwijdte dan artikel 28 Gemeentewet. Het laatstgenoemde artikel spreekt het raadslid zelf aan in geval van stemming. Artikel 2:4 Awb betreft echter de vooringenomenheid van de raad als geheel. Het betreft dan het gehele proces van besluitvorming: niet alleen de stemming, maar ook de beraadslagingen. De rechter heeft artikel 2:4 Awb, naast artikel 28 Gemeentewet, toegepast op stemmingen in de gemeenteraad en daaraan een bredere reikwijdte gegeven. Om de gewenste duidelijkheid te verschaffen over de reikwijdte van artikel 28 Gemeentewet zal aan het eerste lid, onder a, naast onthouding van stemming ook onthouding van beraadslaging worden opgenomen, omdat de kern van het werk van raadsleden niet alleen wordt gevormd door de stemming aan het eind, maar juist ook door de daaraan voorafgaande beraadslagingen, bijvoorbeeld door het indienen van moties en amendementen of het stellen van vragen en het overleggen in commissieverband. Hoewel deze wetsaanpassing niet betrekking heeft op commissieleden is het voorstelbaar dat zij zich ook onthouden van de beraadslaging als er sprake is van belangenverstrengeling. Tevens wordt er een lid toegevoegd waarin wordt vastgelegd dat op de beraadslaging en stemming zoals genoemd in het eerste lid, artikel 2:4 Awb niet van toepassing is. Deze wijziging zorgt ervoor dat het lex specialis karakter van artikel 28 Gemeentewet wordt onderkend.

3.5 Nevenfuncties

Naast hun politieke ambt hebben veel politieke ambtsdragers (neven)functies, betaald of onbetaald. Voor staten- en raadsleden, parttime wethouders en voor dagelijks bestuurders van waterschappen zijn deze vaak hun hoofdfunctie. Ook voor fulltime bestuurders zijn nevenfuncties positief te waarderen: uit maatschappelijk, bestuurlijk en persoonlijk oogpunt. Er zit echter ook een risico aan nevenfuncties, vooral die buiten het publiek domein. Nevenfuncties kunnen het onafhankelijk oordeel van de ambtsdrager in gevaar brengen, het aanzien van het ambt schaden en de ambtsdrager belemmeren om optimaal te functioneren.

Wettelijk is daarom bepaald dat de volgende ambtsdragers geen nevenfuncties vervullen waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van het politieke ambt[16]:

a. wethouder;
b. burgemeester;
c. gedeputeerde;
d. commissaris van de Koning;
e. voorzitter en dagelijks-bestuurslid van een waterschap.

Bij het aanvaarden of aanhouden van nevenfuncties zijn de volgende afwegingen van belang:

1. Tussen het ambt en de nevenfunctie mag geen belangenverstrengeling optreden of de schijn daarvan worden gewekt. Het gaat daarbij niet alleen over mogelijk persoonlijk voordeel voor de politieke ambtsdrager zelf, maar ook voor personen, bedrijven of instellingen in zijn omgeving. Dit voordeel kan ook bestaan uit het doorgeven van vertrouwelijke overheidsinformatie. Het risico van belangenverstrengeling hoeft overigens niet altijd te betekenen dat de nevenfunctie moet worden opgegeven. Soms is het risico incidenteel. Een mogelijke oplossing is dat de betrokken politieke ambtsdrager zich in dat geval buiten de concrete besluitvorming houdt (zie paragraaf 3.4). Terughoudendheid is in elk geval geboden bij functies in organisaties die substantieel subsidie ontvangen, overheidsprojecten uitvoeren of die op welke manier dan ook, betrokken (kunnen) zijn bij de overheid waar men het politieke ambt vervult.
2. Het vervullen van de nevenfunctie mag geen afbreuk doen aan het aanzien van het ambt.
3. De nevenfunctie mag niet zoveel tijd kosten dat het functioneren als politieke ambtsdrager in het geding komt.
4. De (hoogte van de) honorering van de nevenactiviteiten van een bestuurder mag geen aanleiding geven tot discussies.

De beslissing om een nevenfunctie te aanvaarden of aan te houden is primair de verantwoordelijkheid van de politieke ambtsdrager zelf, maar hij moet er wel open over zijn en zich erover verantwoorden. Hij moet daarom zijn nevenfuncties zelf openbaar maken (zie paragraaf 3.7). Voor de voltijdsbestuurder geldt aanvullend dat ook de inkomsten uit de nevenfuncties openbaar moeten worden gemaakt. (zie paragraaf 3.8). Boven een wettelijk vastgestelde grens geldt bovendien dat neveninkomsten moeten worden verrekend met het inkomen van de voltijdsbestuurder.

3.6 Q.q.-nevenfuncties

Sommige nevenfuncties vervullen bestuurders en in mindere mate volksvertegenwoordigers, uit hoofde van hun politieke functie. Dat zijn de nevenfuncties waarin zij ‘qualitate qua’ zijn benoemd. Aan de hand van de volgende criteria kan worden bepaald of een nevenfunctie een q.q.-nevenfunctie is:

1. Er is een aantoonbaar belang voor de betreffende overheid (provincie, gemeente, of waterschap) dat de nevenfunctie door een politieke ambtsdrager wordt vervuld. Hij behartigt dan (in)direct de belangen van de provincie, gemeente of waterschap door het vervullen van die nevenfunctie.
2. De nevenfunctie is gekoppeld aan de inhoud en duur van het politieke ambt. Wordt dat politieke ambt beëindigd, dan moet de nevenfunctie ook worden neergelegd.

[16] Art. 40b en 66 Provinciewet, art. 41b en 67 Gemeentewet, art. 44a en 48 Waterschapswet.

Of sprake is van een q.q.-nevenfunctie zal uiteindelijk uit de feitelijke context moeten blijken. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de statuten van een stichting geen grenzen stellen aan de termijn waarin een commissariaat of bestuursfunctie wordt vervuld, zodat deze niet lijkt te voldoen aan de criteria voor een q.q.-nevenfunctie. Echter, als er ook bestuurders (of volksvertegenwoordigers) van andere provincies, gemeenten of waterschappen in hetzelfde stichtingsbestuur zitting hebben, dan kan er wel degelijk sprake zijn van een q.q.-nevenfunctie.

Een q.q.-nevenfunctie waarvoor veel aandacht bestaat, is die van het commissariaat bij bedrijven. De rijksoverheid is zeer terughoudend geworden in het benoemen van overheidscommissarissen. De Staat wil transparante verhoudingen met zijn deelnemingen en wil daarom geen bijzondere positie innemen jegens private aandeelhouders. Ook de andere overheden hebben - mede onder invloed van het rijksbeleid en de ontwikkelingen op het gebied van corporate governance - de positie van de overheidscommissaris tegen het licht gehouden. Provincies, gemeenten en waterschappen hebben overigens ook de mogelijkheid om anderen dan overheidsbestuurders als commissarissen te benoemen. Dat kan helpen om de schijn van belangenverstrengeling tegen te gaan.

3.7 Melding en openbaarmaking nevenfuncties

Bestuurders hebben een wettelijke meldplicht als zij het voornemen hebben om een nevenfunctie te aanvaarden[17]. Zij melden dit aan respectievelijk bij Provinciale Staten de gemeenteraad of het algemeen bestuur van het waterschap. Alle politieke ambtsdragers, waaronder dus behalve de bestuurders ook Statenleden, raadsleden en algemeen bestuursleden van een waterschap, zijn wettelijk verplicht om hun (neven)functies openbaar te maken. Dat kan door het register van nevenfuncties op de website van hun overheidsorganisatie te plaatsen.

De wetgeving (en de gedragscode in aanvulling hierop) bevat diverse voorschriften inzake openheid met het oog op de integriteit. Die voorschriften hebben betrekking op openbaarmaking van nevenfuncties en/of neveninkomsten, van geschenken, buitenlandse reizen, excursies en evenementen. De registraties in de codes zijn bedoeld om de transparantie te bevorderen die belangenverstrengeling en onverantwoord en/of onjuist gebruik van publieke middelen door politieke ambtsdragers moeten tegengaan.
Voorzitters hoeven hun q.q.-functies volgens de wet niet te melden of openbaar te maken. Weliswaar is het geen formele verplichting, maar dringend advies is om dit wel te doen.

Het is van groot belang om de lijst van nevenfuncties actueel te houden. De inhoud van de hoofd- of de nevenfunctie kan bijvoorbeeld veranderen, of de instantie waarbij de nevenfunctie wordt vervuld kan een andere relatie krijgen tot de overheid in kwestie. Bij dit soort veranderingen kan ook de toelaatbaarheid van de nevenfunctie anders worden beoordeeld dan in de oorspronkelijke situatie.

3.8 Inkomsten uit nevenfuncties / melding en verrekening ervan

Voltijds bestuurders moeten de inkomsten uit hun nevenfuncties openbaar maken[18]. Het is wenselijk en gebruikelijk dat bij de openbaarmaking van de nevenfuncties en de inkomsten daaruit (zie paragraaf 3.7), tevens wordt aangegeven hoeveel tijd de nevenfuncties in beslag nemen. Het is ontoereikend als alleen wordt aangeduid of een nevenfunctie bezoldigd of onbezoldigd is. Op bestuurders met een deeltijdaanstelling, statenleden, raadsleden en algemeen bestuursleden van waterschappen is de verplichting om inkomsten uit andere functies openbaar te maken, niet van toepassing.

Openbaarmaking van nevenfuncties en daaruit voortkomende neveninkomsten is van belang voor een goede politieke controle en een open debat over belang en wenselijkheid van nevenfuncties. De hoogte van de neveninkomsten is een belangrijk aspect van de beoordeling of een bepaalde nevenfunctie zich al dan niet verhoudt tot een goede vervulling van het politieke ambt. Een regelmatige, bijvoorbeeld jaarlijkse, bespreking in de Staten, raad of algemeen bestuur van het waterschap van de nevenfuncties en –inkomsten van het college in relatie tot diens taakvervulling kan bijdragen aan een goed en gedragen bestuur. Wanneer niet alleen de nevenfuncties maar bij voltijdsbestuurders ook het bedrag van de daaruit voortvloeiende inkomsten bekend zijn, kan de volksvertegenwoordiging beschikken over relevante informatie voor een debat over de vraag of die nevenfuncties met het oog op een goed openbaar bestuur met het politieke ambt te verenigen zijn.

3.9 Inkomsten uit q.q.-nevenfuncties

Inkomsten uit q.q.-nevenfuncties mogen niet worden behouden. Bij wet is geregeld dat de gedeputeerde/commissaris van de Koning, wethouder/burgemeester en leden van het dagelijks bestuur en voorzitters van waterschappen geen vergoedingen, in welke vorm dan ook, geniet voor q.q.-nevenfuncties[19]. Dit geldt ongeacht of de vergoeding ten laste van de provincie-, gemeente- of waterschapskas komt.

De q.q.-functie wordt beschouwd als behorend bij het ambt.
De bezoldiging voor dat ambt is daarom tevens voor de q.q.-werkzaamheden. Eventueel persoonlijk ontvangen inkomsten

[17] Artikelen 40b en 66 Provinciewet, artikelen 41b en 67 Gemeentewet, artikelen 44a en 48 Waterschapswet.

[18] Idem.

[19] Art. 43 en 65 Provinciewet, art. 44 en 66 Gemeentewet en art. 44 en 48 Waterschapswet.

uit q.q.-functies moeten dan ook in de provincie- of gemeente- of waterschapskas worden gestort, bij voorkeur rechtstreeks en niet via de privérekening. De Provincie-, Gemeente-, en Waterschapswet voorzien in een ontheffingsmogelijkheid voor bestuurders in bijzondere omstandigheden. De genoemde stortingsplicht betreft alleen de beloning voor geleverde diensten. De vergoeding voor (daadwerkelijk gemaakte) onkosten voor een q.q.-functie hoeft dus niet in de provincie, gemeente-, waterschapskas te worden gestort.

Voor bestuurders die het ambt voltijds uitoefenen, worden ook de inkomsten verrekend uit nevenfuncties die niet behoren bij het ambt. Voor hen geldt daarmee dezelfde verrekeningssystematiek als voor leden van de Tweede Kamer.

3.10 Financiële belangen

Er is een risico tot belangenverstrengeling als een politieke ambtsdrager financiële belangen heeft bij organisaties of ondernemingen die een relatie met een van de overheden hebben of kunnen krijgen, en waarover de betreffende overheid besluiten neemt. Voorbeelden zijn besluiten over aanbesteding, subsidieverstrekking, steunverlening, verstrekking van leningen en verlening van advies- en onderzoeksopdrachten. Politieke ambtsdragers zouden in de verleiding kunnen komen om zich bij het nemen van functionele beslissingen mede te laten leiden door persoonlijk financieel belang.

Het begrip 'financieel belang' moet ruim worden opgevat. Een deelneming in een bedrijf of onderneming valt er uiteraard onder, maar ook het bezit van effecten, onroerend goed of een vorderingsrecht. Zulke financiële belangen kunnen een rol gaan spelen bij besluiten over bijvoorbeeld bestemmingsplannen of grondverkopen. Ook negatieve financiële belangen, zoals schulden uit hypothecaire vorderingen, kunnen in verband met mogelijke belangenverstrengeling relevant zijn. Een vorderingsrecht van een organisatie of ondernemer op een politieke ambtsdrager kan ook worden gerangschikt onder 'financieel belang'. Waakzaamheid is geboden als er sprake is van bezit van bouwgrond en het aankopen van grond of onroerend goed door politieke ambtsdragers.

Zorgvuldigheid, openheid en controleerbaarheid zijn hier sleutelwoorden. Het melden van financiële belangen - voor bestuurders in het dagelijks bestuur, voor volksvertegenwoordigers in het algemeen bestuur - is wettelijk niet verplicht. Het ligt in de rede dat een regeling voor de melding van financiële belangen wordt toegesneden op de aard van de functie of van het ambt. Veel provincies, gemeenten en waterschappen leggen in de gedragscode afspraken vast met betrekking tot de opgave, registratie en eventuele openbaarmaking van relevante financiële belangen van de bestuurders. Veelal wordt dit dan toegespitst op financiële belangen in ondernemingen en organisaties waarmee de provincie, gemeente of waterschap zakelijke betrekkingen onderhoudt. Uitvoering gebeurt veelal via interne melding en registratie. Het gaat dan om een norm of afspraak waar bestuurders, provincie, gemeente of waterschap zichzelf aan binden.

Een andere mogelijkheid om aandacht te besteden aan aanwezige zakelijke en financiële belangen is door een risicoanalyse te maken aan de hand waarvan wordt beoordeeld of er risico's kleven aan bepaalde belangen. De betrokken politieke ambtsdrager kan maatregelen nemen om die risico's weg te nemen, bijvoorbeeld door de zeggenschap over bepaalde belangen elders te beleggen.

In de praktijk blijkt dat integriteitsincidenten zich vaak voordoen in het domein van de ruimtelijke ordening en grond- en bouwzaken. Daarom is het raadzaam om niet alleen actueel grondbezit te melden, maar ook voorgenomen vastgoedtransacties.

Een plek onder de zon. Een voorbeeld uit de praktijk.

De wethouder sport koopt met zijn partner een appartement in de eigen gemeente. Het stond al heel lang te koop en de projectontwikkelaar wil er nu eindelijk vanaf. In de loop der jaren is de prijs al fors gezakt en de wethouder heeft nog veel minder betaald. Een verhaal komt in de krant en de suggestie wordt gewekt dat belangenverstrengeling hier een rol speelt. De projectontwikkelaar staat bekend als partijgenoot van de wethouder. De wethouder heeft dan wel niet een relevante portefeuille voor een projectontwikkelaar maar een stem in het college is natuurlijk nooit weg. Er wordt aangedrongen op onderzoek en ook de wethouder zelf wil dat een paar vreemde ogen de kwestie bekijkt.
Uitkomst is dat de wethouder keurig heeft gehandeld. De prijs valt goed te verklaren. Er is geen connectie tussen wethouder en verkoper. De wethouder had de transactie ook direct al informeel gemeld in het college en is ook anderszins heel transparant geweest over alles.
Wel kun je je de vraag stellen of het niet handig is om onroerend goed transacties altijd te melden, misschien wel verplicht. En bij het verwerven van nieuwbouw in de eigen gemeente moet volstrekt helder zijn dat een politieke ambtsdrager op geen enkele manier kan profiteren van voorkennis of een gunstige onderhandelingspositie.

3.11 Draaideurconstructie

De 'draaideurconstructie' betekent dat oud-bestuurders als externe of in dienst van een externe partij direct na hun aftreden betaalde activiteiten verrichten voor dezelfde overheid waar zij bestuurder zijn geweest. In de modelgedragscode is een aantal regels hierover opgenomen, om (de indruk van) mogelijke vriendjespolitiek te voorkomen en het risico op verstrengeling van persoonlijke en functionele belangen te vermijden. Deze risico's ontstaan als een bestuurder en een bedrijf die in een functionele relatie tot elkaar staan in de verleiding komen om afspraken te maken over toekomstige betaalde activiteiten van de bestuurder. In de regel wordt hiervoor een termijn van 1 tot 2 jaar afgesproken.

Als een oud-bestuurder mee doet in een aanbestedingsprocedure, dan is het van belang dat er offertes worden aangevraagd bij meerdere partijen.

3.12 Aanbevelingen

1. Houd een actueel, openbaar register bij met de (neven) functies van alle politieke ambtsdragers, inclusief de q.q.-functies van bestuurders. Beleg in de organisatie wie het register beheert.

2. Publiceer het 'nevenfunctieregister'[20] op de website van de provincie, gemeente of het waterschap en vermeld daarbij in elk geval:
   a. wat de nevenfunctie inhoudt;
   b. voor welke organisatie deze wordt verricht;
   c. wat ongeveer het tijdsbeslag is;
   d. of het wel of geen q.q.-nevenfunctie is;
   e. of de nevenfunctie bezoldigd of onbezoldigd is.
   f. bij voltijdsbestuurders wat inkomsten daaruit zijn.

Een regelmatige bespreking in de staten, raad of algemeen bestuur over de vraag of nevenfuncties en –neveninkomsten van de leden van het college met het ambt te verenigen zijn en bijdragen aan een goed en gedragen bestuur.

3. Maak afspraken over hoe procesmatig te handelen in:
   a. situaties dat persoonlijke belangen de onafhankelijke oordeelsvorming in de weg kunnen staan;
   b. situaties die de schijn van onzuivere oordeelsvorming kunnen oproepen.
4. Kijk kritisch naar commissariaten door politieke ambtsdragers in overheidsbedrijven waarin de provincie, gemeente of het waterschap aandelen heeft, zoals vervoers- en energiebedrijven. Benoem eventueel anderen dan politieke ambtsdragers tot commissaris.

[20] Voor een voorbeeld van een nevenfunctieregister zie: https://www.rijnland.net/over-rijnland/bestuur/downloads-bestuur/2020-q2-register-nevenfuncties-2019-maart-2023.pdf/view.

4. Informatie

4.1 Basisregels voor omgaan met informatie

Politieke ambtsdragers beschikken over veel informatie. Daar moeten zij goed mee omgaan. Anders wordt de geloofwaardigheid van zowel henzelf als van hun organisatie aangetast. Daarom geldt een aantal basisregels voor hoe een integer politieke ambtsdrager met informatie moet omgaan:

1. **Ga zorgvuldig en correct om met informatie waarover u uit hoofde van uw ambt beschikt.**
2. **Verstrek geen onjuiste informatie (controleer uw bronnen).**
3. **Gebruik (nog) niet openbare informatie die u hebt gekregen bij de uitoefening van het ambt niet ten eigen bate of ten bate van derden.**
4. **Verstrek geen vertrouwelijke of geheime informatie met derden**
5. **Ga, bij twijfel, te rade bij een deskundige binnen de organisatie of bij collega's[21].**
6. **Neem uiteraard alle privacywet- en regelgeving in acht, waaronder de Algemene Verordening gegevensbescherming (AVG).**

4.2 Oneigenlijk gebruik van niet-openbare informatie

De integriteit van een politieke ambtsdrager komt in gevaar als hij informatie die (nog) niet openbaar is, gebruikt om er zichzelf of anderen mee te bevoordelen. Het kan dan gaan om informatie waar hij vanuit zijn ambt over beschikt, of die hem ongevraagd wordt toegespeeld door relaties. De verleiding kan groot zijn om in de privésfeer melding te maken van informatie die voor anderen van direct belang is. Soms is dat informatie die weliswaar ooit openbaar wordt, maar waarbij voordeel ontstaat door het eerder verkrijgen ervan. Voorbeelden zijn de aan- en verkoop van een huis of een stuk grond, de gunning van opdrachten.

Voorkennis voor je houden, ook in verkiezingstijd. Praktijkvoorbeeld van een dilemma.

In een gemeente wordt een woonwijk ontwikkeld. Naar buiten toe lijkt het alsof het allemaal soepel verloopt; bij wijze van spreken kan morgen de eerste paal de grond in gaan. In een recente collegevergadering echter, is een geheim memo besproken dat een heel ander beeld geeft. Op het te ontwikkelen gebied staat een gebouw dat de gemeente moet kopen om ruimte te maken voor de woonwijk. Maar de onderhandelingen met de eigenaar van dat gebouw willen niet vlotten. Er is zelfs een kans dat de gemeente de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) moet gaan gebruiken, waardoor de eigenaar de verplichting krijgt dat het gebouw in de komende drie jaar alleen aan de gemeente kan worden verkocht. Dat is zeer vertrouwelijke informatie. Als de betreffende eigenaar dat zou weten dan zou hij het gebouw snel aan iemand anders kunnen verkopen.

Terwijl deze zaak loopt, wordt het verkiezingstijd. De betrokken wethouder is lijsttrekker namens zijn partij en neemt deel aan een verkiezingsdebat. Daar steekt een van zijn opponenten de loftrompet over de voortgang van het woningbouwproject. De wethouder weet dat de situatie heel anders is, wil zijn opponent niet laten 'scoren', maar kan de strikt vertrouwelijke informatie uit het college niet gebruiken. Dit soort dilemma's speelen meer in verkiezingstijd.

Als wethouder weet je vaak meer dan je in het openbaar kunt laten weten, wat vooral bij verkiezingsdebatten moeilijk is, waar vaak op het scherpst van de snede wordt gedebatteerd. Het is dan verleidelijk om je bredere kennis over een onderwerp te gebruiken. Het gaat dan immers om stemmen.

4.3 Beslotenheid en geheime informatie

In de Provincie-, Gemeente- en Waterschapswet staan regels over de beslotenheid van vergaderingen en de geheimhouding over wat in een vergadering is behandeld. Uiteraard mag de mogelijkheid om in beslotenheid te vergaderen, niet worden misbruikt om burgers in onwetendheid te laten over bepaalde zaken. In meer algemene zin moet worden voorkomen dat om bijvoorbeeld politieke redenen informatie wordt achtergehouden die eigenlijk helemaal niet vertrouwelijk is. Wettelijk is voorgeschreven dat er onderwerpen zijn die nooit in beslotenheid mogen worden behandeld, zoals de begroting en de jaarrekening, evenals de invoering, wijziging en afschaffing van een belasting. Er zijn op internet veel voorbeelden te vinden van protocollen over "beslotenheid en geheimhouding".

Het feit dat een zaak in een besloten vergadering wordt behandeld en de notulen niet openbaar zijn, betekent niet zonder meer dat de leden verplicht zijn tot geheimhouding. Deze moet nadrukkelijk

[21] Zie ook de factsheet "Casuïstiek Gegevensbescherming Gemeenteraad" van de Informatiebeveiligingsdienst Gemeenten. Deze uitgave is te vinden op de website van de IBD: www.informatiebeveiligingsdienst.nl.

worden opgelegd. Op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob)[22], kan geheimhouding worden voorgesteld door:

- Provinciale Staten/ Statencommissie;
- gemeenteraad/ raadscommissie;
- algemeen bestuur van een waterschap;
- Gedeputeerde Staten;
- commissaris van de Koning;
- college van B&W;
- burgemeester;
- dagelijks bestuur, voorzitter en commissie van een waterschap[23].

De verplichting tot geheimhouding moet worden bevestigd door de volksvertegenwoordigende organen. Het schenden van een geheimhoudingsplicht is een misdrijf in de zin van het Wetboek van Strafrecht[24]. Een praktijksituatie over het schenden van "beslotenheid en geheimhouding" is te vinden via deze link.

4.4 Vertrouwelijke informatie

De omgang met vertrouwelijke informatie verschilt in wezen niet van de omgang met geheime informatie. Het Wetboek van Strafrecht (Art. 272) stelt dat als 'hij die enig geheim waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat hij uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift dan wel van vroeger ambt of beroep verplicht is het te bewaren' dat geheim schendt, gestraft kan worden met een celstraf of een geldboete. Jurisprudentie heeft uitgewezen dat daarbij geen onderscheid gemaakt wordt tussen vertrouwelijke en geheime informatie. Beide termen hebben als strekking dat de bewuste informatie niet openbaar gemaakt mag worden.

4.5 E-mail- en internetgebruik; sociale media

In veel overheidsorganisaties gelden gedragscodes en gebruiksregels voor de ambtenaren over het gebruik van e-mail en internet: over wat een juist gebruik is, en wat wel en niet mag. Uit de rechtspraak hierover blijkt dat dergelijke regels zeer relevant zijn. Ook voor bestuurders is het raadzaam om afspraken te maken over e-mail- en internetgebruik. Gemeentelijke bestuurders zijn uiteindelijk verantwoordelijk voor de informatiebeveiliging binnen de gemeentelijke organisatie[25].

Sociale media is een verzamelnaam voor alle internettoepassingen waarmee informatie kan worden gedeeld op een snelle en gebruiksvriendelijke manier. Het is voor politieke ambtsdragers een van de mogelijkheden om de dialoog met burgers aan te gaan. Hoewel sociale media veelvuldig worden ingezet, kan het gebruik ervan ook risico's met zich meebrengen.

Enkele suggesties voor richtlijnen:

- Je blijft zelf verantwoordelijk. Bij twijfel, plaats dan geen bericht.
- Blijf alert bij het mixen van je persoonlijke leven met je zakelijke activiteiten.
- Geef nooit vertrouwelijke informatie van provincie, gemeente of waterschap.
- Realiseer je dat internet blijvend is; gegevens blijven altijd vindbaar.
- Leg vast wat je doet als je de overheid vertegenwoordigt; online verklaringen hebben ook juridische gevolgen, net als dat bij de traditionele media het geval is.
- Reageer niet impulsief op elk bericht.

4.6 Aanbevelingen

1. Maak afspraken in Staten, raad of algemeen bestuur van een waterschap over het zorgvuldig en correct omgaan met informatie waarover men uit hoofde van het politieke ambt beschikt.

2. Tref maatregelen om te voorkomen dat onbevoegden vertrouwelijke gegevens kunnen bezitten, raadplegen of beschadigen. Denk daarbij ook aan uw computer, usb-stick, smartphone, tablet, etc. en maak de harde schijf van uw computer na afdanken ervan onbruikbaar.

3. Maak als bestuurders afspraken over het gebruik van e-mail en internet (sociale media).
   Neem kennis van de Tien bestuurlijke principes voor informatiebeveiliging.

[22] De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) is beschikbaar op http://www.wetten.nl

[23] Art. 23 en 24 Provinciewet, art. 23 en 24 Gemeentewet, art. 35 en 36 Waterschapswet.

[24] Art. 272 van het Wetboek van Strafrecht.

[25] Zie de handreiking "De Tien bestuurlijke principes voor Informatiebeveiliging" van de Informatiebeveiligingsdienst Gemeenten op www.informatiebeveiligingsdienst.nl.

5. Geschenken, diensten en uitnodigingen

5.1 Nooit in ruil voor een tegenprestatie

Als zij de ambtseed of belofte afleggen, verklaren politieke ambtsdragers dat zij geen giften of gunsten hebben gegeven of beloofd om te worden benoemd. Ook beloven ze dat ze geen geschenken zullen aannemen of beloften zullen doen in ruil voor een tegenprestatie. Het gaat hierbij niet alleen om persoonlijke bevoordeling zoals een goedkope verbouwing of tuinaanleg. Het kan ook gaan om bijvoorbeeld donaties aan de partij van de politieke ambtsdrager met het oog op een gunstige overheidsbeslissing.

Voordat je het weet maak je reclame. Praktijkvoorbeeld van een dilemma.

In een gemeente wordt jaarlijks een prijs uitgereikt aan de beste ondernemer van het jaar. Voor dit evenement is een stichting opgericht, gesponsord door en genoemd naar een bekende lokale onderneming. De wethouder EZ is qualitate qua lid van het stichtingsbestuur en daarmee ook van de jury. Deze nevenfunctie is goedgekeurd door het college en staat op de website van de gemeente vermeld.

Bij het tienjarig bestaan wil de Stichting Ondernemersprijs wat meer uitpakken dan anders. De sponsor maakt een jubileumfilm waaraan ook de wethouder meewerkt. De film wordt vertoond bij de uitreiking van de prijs. De wethouder is onprettig verrast als het er in de film op lijkt dat hij een vurig pleidooi houdt voor de sponsorende onderneming en het belang van de wortels ervan in de plaatselijke samenleving. Meteen stelt de oppositie er vragen over in de gemeenteraad. De wethouder wordt niet alleen verweten dat hij zich voor het karretje van de onderneming heeft laten spannen, maar ook wordt de suggestie gewekt dat hij voor zijn bijdrage is betaald. Dat laatste staat groot in de krant. De wethouder verdedigt zich tegen deze inbreuk op zijn integriteit en eist in de raad een rectificatie. Die is er ook gekomen.

Achteraf beseft de wethouder dat zijn deelname aan het filmpje wellicht een verkeerde keuze is geweest, ook omdat hij niet voorafgaande aan de vertoning het resultaat heeft kunnen zien. ‘Eigenlijk is het een soort fuik waar je in loopt. Iedereen weet dat je daar qualitate qua bestuurslid bent en daar ben je naar jouw gevoel ook voldoende transparant in. Bovendien is de ondernemersprijs een goed initiatief dat stimulerend werkt voor de plaatselijke ondernemingen. Daar wil je als wethouder EZ natuurlijk graag aan meewerken. Op zich is er niets mis met het feit dat dit evenement door één belangrijke onderneming in de gemeente wordt gesponsord. Economie en bedrijfsleven zijn veel meer dan werkgeverschap en winstbejag. Want wat gebeurt er met het verenigingsleven en de culturele instellingen in de gemeente als dat bedrijfsleven er niet meer is? Als wethouder ben je ambassadeur voor de gemeente en dus ook een beetje ambassadeur voor de ondernemer. Maar je moet wel voorzichtig blijven. Ik had van tevoren kunnen bedenken dat deelname aan die film wellicht een verkeerde indruk kon wekken. En ik had transparanter kunnen zijn over de redenen voor mijn keuze om eraan mee te werken. Dat had wellicht de suggestie kunnen voorkomen dat ik ervoor betaald zou zijn. Want deze twijfel aan mijn integriteit heeft de verhoudingen wel verstoord en heeft helaas een vlekje op mijn blazoen veroorzaakt.’

5.2 Geschenken van en aan de provincie, de gemeente of het waterschap

Politieke ambtsdragers geven geschenken, niet op persoonlijke titel, maar namens de provincie, de gemeente of het waterschap. Het gaat dan vaak om relatiegeschenken, een geaccepteerd gebruik in het sociale verkeer. Wel is het verstandig om dit transparant te houden, door:

- richtlijnen op te stellen;
- een administratie bij te houden;
- als het om grotere geschenken gaat: een gemotiveerd besluit hiertoe in het dagelijks bestuur te nemen;
- open te zijn over de verstrekte geschenken, bijvoorbeeld in het jaarverslag.

Ook bij het ontvangen van geschenken van of door een bestuurslichaam past zorgvuldigheid en terughoudendheid, door:

- te bepalen dat een gemotiveerd besluit van Staten, raad of algemeen bestuur nodig is om schenkingen boven een bepaalde waarde te mogen accepteren;
- een openbaar register bij te houden van alle ontvangen geschenken;
- de ontvangen geschenken te bewaren in het provincie, gemeente- of waterschapshuis of andere aan te wijzen instellingen.

5.3 Geschenken aan individuele politieke ambtsdragers

Als politieke ambtsdragers persoonlijk geschenken, uitnodigingen, diensten en faciliteiten ontvangen of geven, brengt dit meer risico's met zich mee dan als dit gebeurt namens provincie, gemeente of waterschap. Daarom is in de modelgedragscodes een aantal bepalingen opgenomen om de omgang met geschenken en uitnodigingen te reguleren. Het begrip geschenken moet hieronder ruim worden opgevat. Daaronder vallen ook aangeboden faciliteiten of diensten.

- Terughoudendheid is het uitgangspunt bij aanbieding en ontvangst van geschenken, uitnodigingen, diensten en faciliteiten.
- Geschenken van welke waarde dan ook kunnen niet worden geaccepteerd als de onafhankelijkheid in de besluitvorming hierdoor op enigerlei wijze kan worden aangetast. Dat is bijvoorbeeld het geval zolang overleg- of onderhandelingssituaties gaande zijn.
- Met inachtneming van het voorgaande kan er een uitzondering worden gemaakt ingeval van geschenken tot een in de praktijk gegroeide veelgebruikte waarde van 50 euro. Die kunnen bij wijze van uitzondering worden geaccepteerd. Bij voorkeur vindt vooraf evenwel overleg plaats of het geschenk daadwerkelijk wordt geaccepteerd. Bestuurders melden geschenken in de wekelijkse vergaderingen van hun bestuur (Gedeputeerde Staten, B&W of dagelijks bestuur van het waterschap). Een lid van Provinciale Staten, raadslid of een lid van het algemeen bestuur van een waterschap doet er goed aan het krijgen van een geschenk te melden in zijn fractie.
- Er zijn situaties dat een bestuurder uit hoofde van zijn ambt een geschenk met een waarde van meer dan de veelgebruikte waarde van 50 euro aangeboden krijgt. De bestuurder besluit, eventueel in overleg met de ambtelijke leiding, of hij het geschenk kan accepteren. Bij acceptatie worden dergelijke geschenken geregistreerd en worden ze eigendom van de organisatie. Geschenken die niet worden geaccepteerd, worden met uitleg geretourneerd aan de schenker.
- Bij het ontvangen van geschenken past openheid. Geschenken worden daarom niet op het huisadres ontvangen.
- Het helpt om relaties op de hoogte te stellen van de geldende regeling voor de omgang met geschenken. Dat kan door plaatsing van deze regels op de website.

Wel of niet meedoen aan de zeiltocht. Praktijkvoorbeeld van een dilemma.

Een wethouder EZ wordt voor een zeiltocht uitgenodigd door een grote landelijke onderneming waarmee hij geregeld zaken doet. Het college vindt dat hij niet op de uitnodiging moet ingaan vanwege mogelijke belangenverstrengeling.

Later blijkt dat hij de enige wethouder in de regio is die niet bij het zeilevenement is geweest. Sterker nog, er blijken hele colleges van B en W te hebben deelgenomen. De wethouder krijgt het gevoel dat hij een belangrijke kans heeft gemist op informeel contact met collega's.

De wethouder: 'Bij een volgende uitnodiging zou de afweging om wel of niet te gaan, anders kunnen zijn. Dat het goed voor het netwerk kan zijn wordt dan belangrijker dan de mogelijke belangenverstrengeling. Hierbij moet ook worden betrokken of er op dat moment iets speelt dat de keuze kan beïnvloeden. Ben je bijvoorbeeld in een contractfase met de onderneming dan wordt het anders; dan is het niet handig. Ben je echter in een fase waarbij het gaat om een partner die ooit wel eens wat in de gemeente heeft gedaan, dan wordt de drempel lager. Dus de beslissing om wel of niet mee te doen aan een dergelijke uitnodiging kan per situatie verschillen.'

5.4 Etentjes, excursies en evenementen

Enkele vuistregels voor de acceptatie van uitnodigingen:

- De begrippen 'geschenken' en 'diensten' moeten ruim worden geïnterpreteerd. Ook uitnodigingen voor een diner, een excursie, werkbezoeken of een (gezamenlijk) bezoek aan een evenement (dit kan van marktpartijen c.q. semipublieke partijen zijn) kunnen eronder vallen.
- Voorwaarde om op een uitnodiging voor bijvoorbeeld een excursie, werkbezoek of diner in te gaan, is dat deze functioneel is, sober en in het belang van de betreffende overheid. Bij de afweging is het van belang de context van de uitnodiging te kennen, zoals de vraag of er sprake is van een onderhandelingssituatie. Afweging van deze elementen kan ertoe leiden dat de provincie, de gemeente of het waterschap en, als het een fractielid betreft, de fractie, de reis- en verblijfkosten betaalt.
- Meerdere personen of instanties waarmee het bestuursorgaan contacten onderhoudt, hebben een uitnodiging ontvangen.
- Openheid (melding) en registratie zijn essentieel. Dit geldt temeer bij deelname aan excursies, (internationale) evenementen (dit kan van marktpartijen c.q. semipublieke partijen zijn) en buitenlandse reizen voor rekening van anderen dan provincie, gemeente of waterschap.

5.5 Aanbevelingen

1. Maak afspraken over het geven en ontvangen van geschenken, diensten en uitnodigingen door de organisatie. Leg de afspraken vast in de gedragscode integriteit.

2. Houd een openbaar register bij van alle ontvangen geschenken. Bewaar geschenken in het provincie, gemeente- of waterschapshuis of een andere aan te wijzen instelling (musea e.d.).

3. Informeer Staten, raad of algemeen bestuur van het waterschap regelmatig over gegeven en ontvangen geschenken, uitnodigingen voor diners, excursies etc., bijvoorbeeld in het jaarverslag.

4. Houd een openbaar register bij van alle excursies, evenementen en buitenlandse reizen voor rekening van anderen dan provincie, gemeente of waterschap.

6. Vergoedingen en verstrekkingen politieke ambtsdragers

6.1 Kwetsbaarheid van ambtsdragers bij vergoeding van kosten

Benoemde politieke ambtsdragers bevinden zich juist als het gaat over 'vergoeding van kosten' of 'gebruik maken van voorzieningen', in een glazen huis. Ze moeten zich voortdurend bewust zijn van het feit dat ze niet alleen verantwoord met publieke middelen moeten omgaan, maar – omdat het uitgaven betreft die samenhangen met de uitvoering van hun ambt - ook helder moeten zijn over de hoogte van de door hen in dat verband gemaakte kosten. Voorkomen moet worden dat politieke ambtsdragers in een kwetsbare positie terecht komen.

Het gebruik van raadsfractievergoedingen . Een voorbeeld uit de praktijk.

De raadsfractievergoeding is bedoeld voor ondersteuning van het raadswerk. In de praktijk blijken de gemeenteraadsfracties niet goed te weten waarvoor ze de vergoeding precies mogen gebruiken. Zo worden er etentjes van betaald en cadeaus voor vertrekkende raadsleden of fractiemedewerkers, of worden ze aan teambuilding besteed. De griffie wijst de fracties erop dat dit in feite oneigenlijk gebruik is van de fractievergoeding.

Daarop zijn er twee maatregelen genomen: ten eerste wordt de verantwoording over de besteding jaarlijks in het openbaar afgelegd, aan de raad. Ten tweede is er een protocol opgesteld waarin staat waaraan de vergoeding mag worden besteed.

De eerste maatregel, de openbare verantwoording, begint ermee dat de gemeenteraad de hoogte van de fractievergoedingen vaststelt. De fracties leggen aan de raad verantwoording af over de besteding ervan, waarna de raad deze uiteindelijk goedkeurt. Zo verantwoordt elke fractie zich afzonderlijk over de gedane uitgaven. Als men het zelf, in alle openbaarheid, verdedigbaar vindt dat de fractievergoeding bijvoorbeeld voor uitgaven in de horeca wordt gebruikt, dan is dat acceptabel. Deze methode heeft tot nu toe geen discussie opgeleverd. Bovendien blijkt de betrachte openheid nauwelijks meer tot vragen in de pers te leiden.

Het protocol, de tweede maatregel, heeft tot doel dat de fracties wat scherper naar de besteding van de vergoedingen kijken. Daarvóór liet de gemeente accountantsonderzoek doen, wat leidde tot veel discussies. Accountants trekken meestal een scherpe lijn. Daardoor is niemand meer open over wat hij of zij doet, uit vrees te worden afgerekend op onrechtmatige uitgaven. Tevens komen er altijd punten uit een accountantsonderzoek waarover dan moet worden onderhandeld. Wat precies wel en niet mag, blijkt lastig precies te beschrijven. Zo is de besteding aan 'social events' op zich geaccepteerd, maar is het beter om voor bijvoorbeeld het afscheid van een raadslid, een gezamenlijke 'lief-en-leed-pot' in te stellen. Maar bij een teambuilding met de fractie lijkt het wat overdreven dat ieder fractielid zelf z'n drankjes moet betalen.

Het is redelijk als de uitgave een rechtstreeks raakvlak heeft met het uitoefenen van het raadslidmaatschap, maar voorzichtigheid met individuele uitgaven is geboden. Waar de grens daarin ligt, kan per gemeente verschillen, afhankelijk van de interne cultuur. Het beste is om als college en raad een gezamenlijk gedragen lijn te formuleren, aansluitend op wat in de maatschappij als redelijk wordt ervaren. Bovendien is het belangrijk om openheid te geven en elkaar aan te spreken. Zo kan elk raadslid zich verantwoorden zonder in de verdediging te hoeven schieten.

Politieke ambtsdragers maken gebruik van voorzieningen die de organisatie hun ter beschikking stelt en ze maken kosten bij de uitoefening van hun ambt. Voor dat laatste krijgen zij een vergoeding, naast hun wedde of bezoldiging. In de Provincie-, Gemeente-, en Waterschapswet staat dat daarboven geen andere vergoedingen zijn toegestaan. De hoofdregel is dus dat 'het alleen kan als het is geregeld'. Dit betekent dat alleen de voorzieningen die in de genoemde regelgeving staan voor vergoeding of verstrekking in aanmerking komen. Alle andere kosten komen voor rekening van de ambtsdrager zelf.

Bij de afweging of kosten al of niet worden vergoed, moet de politieke ambtsdrager zich realiseren dat alles wat mag, niet vanzelfsprekend ook hóeft. Van politieke ambtsdragers mag een zekere soberheid worden verwacht. Het gaat immers steeds om besteding van publieke middelen. De politieke ambtsdrager heeft daarnaast ook een voorbeeldfunctie. Hoe kan hij of zij in bijvoorbeeld economisch moeilijke tijden, geloofwaardig een beroep op de soberheid van burgers doen als hij of zij daar zelf niet naar handelt? Vooral bestuurders zitten zeker dan in een kwetsbare positie. Zij dragen vaak immers zelf de eindverantwoordelijkheid voor het kostenniveau van een bepaalde voorziening of verstrekking.
Uitgaven die ogenschijnlijk van ondergeschikt belang zijn, kunnen in de publiciteit breed worden uitgemeten en grote schade aanrichten. Een voorbeeld daarvan zijn de kosten van de (her)inrichting van de werkplek wanneer de bestuurder aantreedt.

Discussie over vergoedingen en verstrekkingen is nooit helemaal uit te sluiten. Een mogelijke discussie moet er echter niet toe leiden dat niemand meer durft te declareren. Van belang is dat er duidelijke regels en toelichtingen daarop zijn die de bestuurder voldoende houvast bieden. Absolute duidelijkheid is echter niet te geven en moet ook niet worden nagestreefd. In situaties waarin sprake is van een grijs gebied zal de bestuurder extra alert moeten zijn, extra zorgvuldig vooraf moeten (laten) nagaan of een en ander past binnen de regels en hierover open communiceren.
Wat ook helpt, is regelmatig de discussie voeren in het college of bestuur over verstrekkingen en vergoedingen in dit grijze gebied. Wat kan er wel, wat kan niet.

Als belangrijke uitgangspunten voor het vergoeden van voorzieningen voor politieke ambtsdragers zijn te noemen:
- Bij uitgaven voor voorzieningen van politieke ambtsdragers gaat het uitsluitend om functionele kosten om het ambt te kunnen vervullen. Er moet een directe relatie zijn tussen de uitgave en de taken van een provincie, gemeente of waterschap.
- De functionaliteit van de uitgave moet aantoonbaar zijn.
- Als met de uitgave geen duidelijk belang van de provincie, de gemeente of het waterschap is gediend, blijven de kosten voor eigen rekening.
- Kosten die een bestuurder uit hoofde van een (q.q.-)nevenfunctie maakt, worden vergoed door de instantie waar de nevenfunctie wordt uitgeoefend. Er worden geen kosten gedeclareerd die reeds op andere wijze worden vergoed.
- Voorzieningen en bestuurskosten worden zo veel mogelijk direct door het bestuursorgaan zelf betaald en verstrekt aan de politieke ambtsdrager. Deze dient alleen bij hoge uitzondering zelf een declaratie in.
- Politieke ambtsdragers dienen verantwoord om te gaan met publieke middelen. Verantwoording van kosten – en openheid daarover – is essentieel. Daarbij moet altijd worden beoordeeld of de uitgave in hoogte of soort ook in de openbaarheid kan worden gemotiveerd. Soberheid is en blijft de norm.

Vergoedingen voor voorzieningen voor politieke ambtsdragers moeten – als hiervóór aangegeven - voor alles transparant zijn. Een heldere verantwoording van de uitgaven is van groot belang. Daarom moet de financiële en administratieve organisatie zo zijn ingericht dat er een getrouw beeld is van de juistheid en rechtmatigheid van de uitgaven. Ook zijn er procedures nodig over de wijze waarop functionele uitgaven rechtstreeks in rekening worden gebracht of worden gedeclareerd.
Veel provincies, gemeenten en waterschappen maken de bestuurskosten actief openbaar.

Dit hoofdstuk beschrijft eerst de soorten kosten van voorzieningen voor politieke ambtsdragers. Onderstaande indeling is van belang om af te kunnen wegen of verstrekkingen en voorzieningen kunnen worden vergoed of voor eigen rekening moeten blijven:
- bedrijfsvoeringskosten (6.2);
- bestuurskosten (6.3);
- kosten die voor eigen rekening blijven en waarvoor een vaste onkostenvergoeding wordt verstrekt (6.4).

De inhoud van deze paragrafen wordt samengevat in een schema van kosten en vergoedingen (6.5), gevolgd door de betalingswijze (6.6). Aan het slot staan de aanbevelingen (6.7).

6.2 Bedrijfsvoeringskosten

Bedrijfsvoeringskosten betreffen de voorzieningen die een politieke ambtsdrager net zoals de overige werknemers van de overheidsinstelling nodig heeft om zijn werk te kunnen doen. Het zijn voorzieningen die vanuit de begroting worden gefinancierd of in bruikleen ter beschikking worden gesteld. Voorbeelden zijn de werkkamer, het meubilair, ICT-apparatuur en -toepassingen, ondersteunend personeel, koffie/thee, abonnementen op het werkadres, vakliteratuur en beveiliging.
Het is vanzelfsprekend niet de bedoeling om dergelijke overheidsvoorzieningen en eigendommen te gebruiken voor privédoeleinden. Het is dan ook niet toegestaan om voor rekening van provincie, gemeente of waterschap bijvoorbeeld kantinepersoneel in te zetten voor privéfeestjes, de technische dienst voor reparaties aan het eigen huis of de plantsoenendienst voor het tuinonderhoud.

Bij twijfel of iets van de laatstgenoemde voorbeelden wel of niet functioneel is, zullen vooraf afspraken gemaakt moeten worden in het dagelijks bestuur als het om dagelijkse bestuurders gaat, of het volksvertegenwoordigend orgaan als het om de gekozen bestuurders gaat.

6.3 Bestuurskosten

Bestuurskosten vloeien voort uit de uitoefening van het ambt; het zijn aan de uitoefening van het ambt van politieke ambtsdrager verbonden kosten, zogenoemde ambtsgerelateerde kosten.

De hoogte van de vergoedingen voor bestuurskosten is vaak precies vastgelegd.
De soorten bestuurskosten zijn:

- algemene bestuurskosten (6.3.1); voor deze categorie moet altijd een afweging worden gemaakt of deze kosten of voorzieningen voor eigen rekening moeten blijven dan wel uit de begroting van het bestuursorgaan kunnen worden betaald. Voorbeelden zijn de kosten van beveiliging en van een ter beschikking gestelde auto.
- specifiek geregelde bestuurskosten (6.3.2); de verstrekking van deze bestuurskosten is strak gereguleerd en genormeerd en de hoogte van de vergoeding of verstrekking is in de regelgeving vastgelegd. Een voorbeeld is een verhuiskostenvergoeding voor burgemeesters en wethouders met een verhuisplicht.

6.3.1 Algemene bestuurskosten

Algemene bestuurskosten betreffen voorzieningen die aan het ambt verbonden zijn en een aanvulling vormen op de reguliere bedrijfsvoering van de organisatie. Bovendien zijn ze onmisbaar voor het functioneren van de ambtsdrager. Het gaat hierbij vooral om voorzieningen als reis- en verblijfvoorzieningen, beveiliging buiten de organisatie, cursussen, opleidingen, congressen en functionele lunches en diners buitenshuis.

Dienstreizen buitenland

Een buitenlandse reis valt onder de algemene bestuurskosten, op voorwaarde dat de reis een functioneel karakter heeft. Van belang is dat over de bestuurlijke noodzaak van een dienstreis in alle openheid vooraf besluitvorming plaatsvindt en dat achteraf verantwoording wordt afgelegd. Buitenlandse dienstreizen (zeker als deze met een zekere regelmaat plaatsvinden) liggen onder een vergrootglas. Bij de afweging is het van belang het tijdstip, het tijdsbeslag en de omvang van de delegatie er bij te betrekken. Is het bijvoorbeeld bestuurlijk van belang met het voltallige college een buitenlandse dienstreis naar een sportevenement te maken? Is er, ook als het een individueel collegelid betreft, een functioneel belang verbonden aan het bezoek? Aanbevolen wordt dat het college of dagelijks bestuur steeds expliciet een beslissing neemt over eventuele buitenlandse reizen en daarvan in detail melding maakt aan Staten, raad of algemeen bestuur.

Aanbevolen wordt om vooraf aan het begin van een bestuursperiode een toetsingskader voor dienstreizen op te stellen en dat te bespreken. Plannen voor dienstreizen kunnen hieraan dan getoetst worden.

Is de functionaliteit van de reis aangetoond, dan horen de in redelijkheid gemaakte reis- en verblijfkosten (inclusief eventuele benodigde vaccinaties vooraf) voor rekening te komen van de provincie, de gemeente of het waterschap. Kan de functionaliteit niet worden aangetoond, dan komen de kosten voor eigen rekening.

Bekostiging, geheel of gedeeltelijk, van buitenlandse reizen door derden wordt in beginsel afgewezen. Soms hoeft dit echter geen bezwaar te zijn, bijvoorbeeld bij de uitnodiging voor een bezoek aan een partnergemeente. Openheid hierover is wel een voorwaarde. Het is van belang om afspraken te maken over gedragsregels in verband met buitenlandse reizen, zoals over meereizende partners en verlenging van de reisduur. De lijn is dat meereizen van partners, mits vooraf gemeld, onder nader te bepalen voorwaarden is toegestaan, maar dat de kosten geheel voor eigen rekening komen. De kosten kunnen alleen voor rekening van de eigen overheidsinstelling komen als de aanwezigheid van de partner tijdens de reis noodzakelijk is voor de behartiging van het overheidsbelang. Een andere uitzondering is als de partner expliciet door de buitenlandse gastheer/-vrouw is uitgenodigd.

Verlenging van de reisduur voor privédoeleinden, is af te raden. Mocht verlenging zich echter bij uitzondering voordoen, dan is melding vooraf gewenst. De extra reis- en verblijfkosten komen in dat geval uiteraard geheel voor eigen rekening. Als richtlijn kan de regel worden gehanteerd die bij de rijksoverheid geldt: een buitenlandse reis mag met maximaal 72 uur privétijd op eigen kosten worden verlengd.

6.3.2 Specifiek geregelde bestuurskosten

Voor politieke ambtsdragers zijn in wet- en regelgeving bepaalde voorzieningen specifiek geregeld. Te denken valt aan verhuiskosten, ter beschikking gestelde auto, vergoeding tijdelijke woonruimte en reis- en verblijfkosten. Regel is dat declarabele kosten met bewijsstukken moeten worden aangetoond.

ICT-voorzieningen voor thuis en onderweg (aansluitingen, abonnementen, vervangingen, apparatuur, software e.d.) worden, voor zover functioneel, op grond van het geldende rechtspositiebesluit beschikbaar gesteld.

Ter beschikking gestelde auto[26]

Met het gebruik van een ter beschikking gestelde auto moet het zakelijk belang van de provincie, de gemeente of het waterschap zijn gediend. Bij de aanschaf en het gebruik ervan past de al eerder genoemde soberheid, inclusief een openbare aanbesteding. Punt van overweging is daarbij of voor elke bestuurder afzonderlijk een dienstauto beschikbaar moet zijn.

De fiscus legt een bijtelling op voor gebruik van een ter beschikking gestelde auto bij niet-ambtsgebonden nevenfuncties[27]. Dit is ongeacht of de bestuurder voor deze nevenfunctie toestemming heeft van het bestuursorgaan. Daarom kunnen provincies, gemeenten en waterschappen een compensatie bieden als politieke ambtsdragers belasting moeten betalen voor het niet-ambtsgebonden bestuurlijk gebruik van hun ter beschikking

[26] Artikel 2.2.10 van het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers,

[27] Ritten ten behoeve van een politieke partij en ritten voor onbezoldigde commissies en functies van de VNG, IPO en Unie van Waterschappen, worden fiscaal als zakelijk aangemerkt. Een burgemeester bijvoorbeeld vervult een dergelijke functie omdat zijn gemeente lid is van de VNG; de bestuursfunctie wordt door de functionaris van de gemeente uitgevoerd. Ook de kring waaruit bestuurders van de VNG blijkens de statuten moeten voortkomen, geeft een aanknopingspunt voor dat standpunt.

gestelde auto. Eventueel privégebruik van een ter beschikking gestelde auto wordt met de ambtsdrager verrekend. Bij privégebruik is compensatie van belastingheffing niet mogelijk.

6.4 Kosten die voor eigen rekening blijven

Politieke ambtsdragers ontvangen een maandelijkse onkostenvergoeding voor voorzieningen die niet zuiver functioneel zijn, noch zuiver privé. Omdat ze toch een functioneel element bevatten, worden dergelijke voorzieningen wel vergoed. De ambtsdrager moet deze kosten zelf betalen uit de toelage/onkostenvergoeding.

De hoogte van de onkostenvergoeding is gebaseerd op gemiddelde uitgaven en is vastgelegd in het rechtspositiebesluit[28]. Wanneer de uitgaven uitstijgen boven de vaste toelage per maand kunnen deze niet alsnog worden gedeclareerd bij de provincie, de gemeente of het waterschap.

De vaste onkostenvergoeding is bedoeld voor in ieder geval de volgende kosten:
- representatie;
- vakliteratuur;
- excursies;
- bureaukosten;
- contributies, lidmaatschappen, zoals contributies van verenigingen en regionale beroepsverbanden (met uitzondering van landelijke beroepsverenigingen met een professionaliseringsdoelstelling; die vallen onder de bestuurskosten);
- ontvangsten thuis;
- zakelijke giften.

Ook voor eigen rekening blijven voorbeelden van kosten als:
- individuele consumpties buiten de werkplek (zoals koffie, thee, drankjes);
- fooien in Nederland;
- verjaardagsgebak, attenties en cadeaus voor naaste collega's;
- gelegenheidskleding, huur en reiniging van kleding, uitgaven voor persoonlijke verzorging;
- activiteiten van partijgenootschappelijke aard;
- abonnementen op kranten en tijdschriften en vakliteratuur die thuis worden ontvangen;
- representatieve aanpassingen aan de eigen woning en representatieve ontvangsten thuis.

[28] Artikel 2.1.6 van het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers,

6.5 Vergoedingenoverzicht onkosten

Bedrijfsvoeringskosten	Bestuurskosten	Kosten voor eigen rekening
Werkplek zoals bureau, Meubilair	Verhuiskosten	Attenties en cadeaus voor naaste ondersteunende medewerkers
Inrichting werkkamer		
Ondersteunend personeel (secretaresse, bode, chauffeur)	Vergoeding tijdelijke woonruimte	Uitgaven voor persoonlijke verzorging
Beveiliging werkplek	Basismaatregelen beveiliging eigen woning	Maatregelen politiekeurmerk eigen woning
	Compensatie bijtelling ter beschikking gestelde auto	
Aanpassingen werkplek in verband met arbeidsomstandigheden	ICT thuis (aansluiting, abonnementen, hard- en software)	Kleding (huur/aanschaf/ reiniging)
ICT op de werkplek	Reis- en verblijfkosten binnen- en buitenland (met inbegrip van benodigde vaccinaties)	Miniaturen van onderscheidingen inclusief bevestiging op het kostuum
Mobiele telefoon/tablet	Functionele consumpties, lunches en diners (uitsluitend in het buitenland inclusief de fooien)	Individuele consumpties buiten de werkplek
Kantoorbenodigdheden	Deelname aan congressen, cursussen en opleidingen	Alle partijpolitieke kosten zoals onderhoud politiek netwerk en bezoek partijgenootschappelijke bijeenkomsten inclusief reis- en verblijfkosten
Ontvangsten delegaties, werklunches en –diners en functionele borrels op de werkplek	Abonnementen en vakliteratuur op de werkplek	Ontvangsten zakelijke relatie thuis
Verzekeren of vergoeden schade (door diefstal, verlies of beschadiging) aan persoonlijke eigendommen ontstaan tijdens de ambtsvervulling	Lidmaatschap landelijke beroepsvereniging met professionaliserings-oogmerk	Contributies overige beroepsverenigingen
Jaarlijkse bijdrage zakelijke creditcard	Geschenken t.b.v. ambtsbezoek bij jubilea, openingen	Verkeersboetes
Wisselkosten buitenlandse valuta		Fooien (in Nederland)*
Pilotenkoffer voor vervoer van stukken		Persoonlijke schrijfwaren en benodigdheden zoals vulpen of aktetas
Pantryvoorziening (koffie/thee)		Representatieve aanpassingen aan de woning
		Inrichting werkkamer/ ontvangstruimte thuis
		Abonnementen kranten en tijdschriften thuis
Visitekaartjes		Individuele consumpties buiten de werkplek
Bijeenkomsten voor strategie-ontwikkeling organisatie		Individuele lunches en maaltijden op de werkplek
Relatiegeschenken (mits functioneel verstrekt voor een externe)		Persoonlijke relatiegeschenken
Kerstkaarten		
Functionele persoonlijke website of weblog		

* In Nederland is een fooi een persoonlijke blijk van waardering voor de geboden service. In het buitenland vormt een fooi vaak een substantieel deel van de beloning van personeel en is daarmee niet onderhevig aan een persoonlijk oordeel over de serviceverlening. Alleen bij buitenlandse dienstreizen komt de fooi voor rekening van het bestuursorgaan, als onderdeel van de bestuurskosten.

6.6 Betalingswijze voorzieningen van bestuurders

Voorzieningen voor bestuurders worden bij voorkeur rechtstreeks door de overheidsorganisatie voldaan. Het indienen van declaraties dient zoveel mogelijk te worden vermeden. Voorzieningen kunnen op de volgende manieren worden betaald, in volgorde van voorkeur:

Rechtstreeks ten laste van het bestuursorgaan
Zaken die direct verband houden met de werkplek worden op dezelfde wijze als geldt voor ambtenaren, door de provincie, de gemeente of het waterschap in bruikleen ter beschikking gesteld. De kosten die hiermee gemoeid zijn, komen direct voor rekening van de organisatie, zonder tussenkomst van de politieke ambtsdrager. De kosten maken integraal deel uit van de bedrijfsvoering.

Rechtstreekse betaling via facturen
Bij betaalbaarstelling aan de hand van facturen, worden kosten direct in rekening gebracht bij de overheidsorganisatie. Dit gebeurt dus zonder een 'voorfinanciering' uit de privérekening van de individuele politieke ambtsdrager. Voor gefactureerde kosten geldt hetzelfde als voor andere kosten: uitsluitend functionele kosten worden vergoed, en alleen als ze buiten de (vaste) vergoeding[29] vallen.

Voor dienstreizen wordt zoveel mogelijk alles rechtstreeks betaald door de organisatie, ook voor de meereizende ambtenaar. Het gaat dan om de reis, de eventuele benodigde vaccinaties, het verblijf, de consumpties en aankopen die van functionele aard zijn (zoals relatiegeschenken).

Creditcards
Een creditcard is een betaalmiddel en geen voorziening. Dat betekent dat vereisten voor de verrekening van functionele uitgaven onverkort van toepassing zijn.

Het gebruik van een creditcard op naam van de provincie, de gemeente of waterschap heeft nadelen. Door het gebruiksgemak van dit betaalmiddel loopt de ambtsdrager het risico dat achteraf de functionaliteit van de uitgave niet afdoende duidelijk kan worden gemaakt. Dit zal hij dan ook moeten aantonen, terwijl ook een rekening of factuur moet worden overlegd. Een creditcard-afschrift alleen, is niet voldoende om de functionaliteit van de uitgave aan te tonen.

Het gebruik van een creditcard voor het binnenland dient beperkt te blijven. Bij buitenlandse reizen kan wel gebruik worden gemaakt van een creditcard.

Declaraties
De politieke ambtsdrager betaalt in eerste instantie een (functionele) uitgave uit eigen middelen en verzoekt dan om terugbetaling van het bedrag via een declaratie. Grote terughoudendheid is hierbij geboden, omdat het uitgangspunt is dat zo weinig mogelijk uitgaven door de bestuurder zelf worden gedaan. Geldstromen tussen de zakelijke rekeningen van provincie, gemeente of waterschap en de persoonlijke rekening van de bestuurder, maken een zwaardere controle op de uitgaven noodzakelijk.
Het indienen van declaraties is soms onvermijdelijk. Zo is het in het buitenland vaak niet mogelijk dat een provincie, gemeente of waterschap rechtstreeks de factuur betaalt. De afwikkeling van declaraties moet dan wel zo zorgvuldig mogelijk gebeuren. In de rechtspositieregelingen staat dat moet worden gedeclareerd onder overlegging van bewijsstukken. Ook hier geldt weer de basisregel: het moet gaan om functionele kosten, en ze mogen niet vallen onder de (vaste) onkostenvergoeding.

6.7 Aanbevelingen

1. In het algemeen geldt: werk aan een open cultuur en een transparante verantwoording van publieke middelen. Daarbij kan ook worden gedacht aan het zelf actief openbaar maken van gemaakte onkosten, dat kan via internet.

2. Stel een regeling en administratieve procedure vast voor de afrekening van bestuurlijke uitgaven en voor indiening en afwikkeling van declaraties. Stel hierbij standaardformulieren vast. Stel ook een regeling vast ingeval van het gebruik van creditcards. Kortom: zorg voor een heldere administratieve procedure en leg afspraken vast.

3. Stel een regeling vast voor het gebruik van eigendommen en voorzieningen van de provincie, de gemeente of het waterschap. Bepaal dat privégebruik niet is toegestaan, uitgezonderd de bij verordening of specifieke regeling geregelde voorzieningen.

4. Welke uitgaven declarabel zijn is limitatief wettelijk vastgelegd. Leg de procedure van declaratie vast in verordeningen van provincie, gemeente of waterschap. Bepaal dat de uitgaven moeten worden gemotiveerd en gespecificeerd, zowel bij declaratie als bij rechtstreekse facturering.

5. Bespreek het totale beeld van de declaraties van tijd tot tijd binnen college of dagelijks bestuur. Door

[29] Burgemeesters ontvangen op grond van artikel 3.7 van de Regeling rechtspositie decentrale politieke ambtsdragers bijvoorbeeld een vaste vergoeding per maand voor dienstreizen met de eigen auto binnen de eigen gemeente. Bij een vaste vergoeding kan niet ook nog aanvullend per kilometer binnen de eigen gemeente worden gedeclareerd.

bespreking wordt helder wat de wenselijke lijn is voor het declaratiegedrag.

6. Laat de accountants bij hun jaarlijkse controle, ook periodiek een gericht onderzoek doen naar de rechtmatigheid van bestuurlijke uitgaven. Zorg voor een sluitend systeem van rekening en verantwoording.

7. Zorg bij iedere buitenlandse reis voor expliciete besluitvorming vooraf en een heldere verantwoording achteraf. Informeer het algemeen bestuur.

8. Leg gedragsregels voor buitenlandse reizen (meereizen partner en verlenging reisduur) vast in een verordening. Ook in de gedragscode kunnen nadere gedragsregels hieromtrent worden vastgelegd.

7. Inkopen en aanbesteden

7.1 Kwetsbaar voor schending integriteit

Inkopen en aanbesteden zijn kwetsbaar voor schending van integriteit, vooral omdat er vaak grote bedragen mee gemoeid zijn. In het verleden was de bouwfraude een voorbeeld van integriteit schending bij aanbestedingen. Daarom is het van belang een strikt (wettelijk) kader te hanteren voor overheidsaanbestedingen[30]. Dit geldt ook voor het verkeer met semioverheidsinstellingen of van overheden onderling.

7.2 Inkoop- en aanbestedingsbeleid

Gezien de genoemde kwetsbaarheid dient elke overheid een inkoop- en aanbestedingsbeleid te ontwikkelen waaraan besluiten kunnen worden getoetst, onder andere op integriteit. Zo'n beleid zorgt voor transparantie, objectiviteit en non-discriminatie (zie ook paragraaf 7.3, Regelgeving).
Om te beginnen moet een overheidsorganisatie openbaar maken dat zij een opdracht of een concessie wil aanbesteden, zodat gegadigden hun interesse kunnen tonen. Opdrachten die een bepaald bedrag te boven gaan, moeten Europees worden aanbesteed. Provincies, gemeenten en waterschappen zullen daar al snel tegen aan lopen. Door vervolgens heldere criteria toe te passen bij het gunnen van overheidsopdrachten of concessies, kunnen offertes objectief met elkaar worden vergeleken. Zo is het voor aanbestedende overheidsdiensten ook moeilijker om subjectieve voorkeuren een rol te laten spelen.

Weliswaar moeten achteraf alle inkoop- en aanbestedingshandelingen kunnen worden verantwoord, maar is het in dit kader wel van belang dat de opdracht voor en niet tijdens of na de opdracht wordt verleend en dat niet pas na afronding van de opdracht dossiervorming plaatsvindt. Essentieel is dus opdrachtverlening en dossiervorming op het juiste moment in de aanbestedingsprocedure. Binnen de accountantscontrole wordt getoetst of zowel de eigen procedures zijn nageleefd, als de Europese en nationale aanbestedingsregels. Bovendien kan ook de rekenkamer nog beoordelen of de regels in acht zijn genomen.

7.3 Regelgeving

Voor overheidsopdrachten gelden de van de verdragsregels afgeleide algemene beginselen:
- objectiviteit;
- non-discriminatie;
- proportionaliteit;
- transparantie.

Deze beginselen zijn verwerkt in de Europese Richtlijnen voor overheidsopdrachten (2014/24/EU, 2014/25/EU en 2014/23/EU). Voor overheidsopdrachten gelden Europese drempelbedragen. Is de waarde van de opdrachten hoger dan het drempelbedrag, dan moeten ze in beginsel openbaar worden aanbesteed, zodat iedereen binnen de EU kan inschrijven. Er zijn aparte drempelbedragen voor werken, voor diensten en leveringen aan de rijksoverheid, voor diensten en leveringen aan decentrale overheden, voor concessies en voor speciale sectoren. De actuele bedragen worden gepubliceerd op:
https://www.pianoo.nl/nl/regelgeving/drempelbedragen-europees-aanbesteden.

Voor aanbestedingen onder de Europese drempel kunnen overheidsorganisaties eigen beleid vaststellen[31]. Dit beleid moet passen binnen het kader van Aanbestedingswet 2012 en de daarop gebaseerde voorschriften van de Gids Proportionaliteit[32].
Doorgaans wordt de Gids gehanteerd voor:
- nationaal aanbesteden;
- meervoudig onderhands aanbesteden (er worden meerdere offertes gevraagd);
- enkelvoudig aanbesteden ('gunning uit de hand', waarbij één aanbieder een aanbod mag doen).
  Eén aanbieder is niet wenselijk als dit een gewezen politieke ambtsdrager van de eigen provincie, gemeente of waterschap betreft.

7.4 Belangenverstrengeling en beïnvloeding

In de Aanbestedingswet 2012 is een apart artikel opgenomen inzake belangenverstrengeling en beïnvloeding. Een aanbestedende dienst of een speciale sectorbedrijf dient passende maatregelen te nemen om fraude, bevoordeling, corruptie en belangenconflicten tijdens een aanbestedingsprocedure doeltreffend te voorkomen, te

[30] Op overheidsopdrachten is de Aanbestedingswet 2012 van toepassing. Daarin zijn de Europese aanbestedingsrichtlijnen 2014/24/EU, 2014/25/EU en 2014/23/EU geïmplementeerd.

[31] Zie voor een voorbeeld het VNG Model Inkoop- en aanbestedingsbeleid.

[32] In de Gids Proportionaliteit worden adviezen en voorschriften gegeven voor het gehele inkoopproces, van voorfase tot aan contractvoorwaarden

onderkennen en op te lossen, teneinde vervalsing van de mededinging te vermijden, de transparantie van de procedure te waarborgen en gelijke behandeling van alle ondernemers te verzekeren.

Elke fase van een aanbesteding kent zijn eigen integriteitsrisico's. Bij de start kan het bijvoorbeeld gebeuren dat een bedrijf wordt betrokken bij de opdrachtformulering en daarop vervolgens een offerte uitbrengt. In feite schrijft het bedrijf hiermee zijn eigen bestek. Dat is ontoelaatbaar.

Bij de aanbesteding zelf is er het risico dat de opdracht wordt verstrekt vanwege persoonlijke belangen van de bestuurder of diens familie of vrienden. Voorbeelden hiervan zijn:

- een bedrijf waaraan een volksvertegenwoordiger of bestuurder via persoonlijke of zakelijke banden is verbonden, neemt een opdracht aan van die provincie, gemeente of dat waterschap[33];
- een volksvertegenwoordiger of bestuurder heeft een nevenfunctie bij een van de meedingende bedrijven, zoals directeur of commissaris.
- Een oud-bestuurder of persoonlijke relatie van een bestuurder wordt ingehuurd voor een opdracht.

Een persoonlijk belang hoeft echter niet per definitie een financieel of een direct eigen belang te zijn. Zo kan een wethouder of gedeputeerde familie- of vriendschapsbetrekkingen hebben bij een aanbieder van diensten. Tegelijkertijd hoeft dit op zich geen reden te zijn om een opdracht te verlenen of te weigeren. De uitgangspunten van objectiviteit, transparantie en non-discriminatie gelden ook voor bevriende aanbieders. Hun aanbod zal op dezelfde zorgvuldige wijze moeten worden beoordeeld. Komen zij als beste uit de bus, dan is er geen reden om hun de opdracht te onthouden. In dat geval kan immers worden aangetoond dat van bevoordeling geen sprake is en dat de procedures van het aanbestedingsbeleid zijn gevolgd. Een enkelvoudige aanbesteding bij oud-bestuurders of persoonlijke relaties ligt niet voor de hand.

Voorkomen moet worden dat een politieke ambtsdrager invloed uitoefent op het resultaat van de aanbesteding of de concessie gunning als hij familie- of vriendschapsbanden heeft met een van de aanbieders. Bij twijfel over de betrekkingen tussen een bestuurder en een aanbieder is alertheid geboden. Melding vooraf aan het dagelijks bestuur is in elk geval aan te bevelen. Te overwegen valt voor de inzet van externen een afwegingskader op te stellen en Staten/raad/algemeen bestuur regelmatig te informeren over de toepassing in de praktijk van dit afwegingskader.
De aanbesteding kan ook worden beïnvloed door diensten of geschenken aan te bieden aan de politieke ambtsdragers, of door mee te betalen aan dienstreizen. Het algemene uitgangspunt is dat niets mag worden aangenomen dat kennelijk tot doel heeft om de politieke ambtsdrager bij zijn keuze te beïnvloeden. Die moet vanuit een onafhankelijke positie zijn keuze kunnen maken en het product of de dienst kunnen beoordelen. In de modelgedragscode staat als uitgangspunt dat geschenken, faciliteiten en diensten niet worden geaccepteerd als hiermee de onafhankelijke positie van de politieke ambtsdrager kan worden beïnvloed. Dat is in ieder geval aan de orde in onderhandelingssituaties.

De OESO beschikt over een handleiding, de 'OECD Principles for Integrity in Public Procurement'. Deze handleiding behandelt integriteitsbeginselen die van toepassing zijn gedurende het de gehele inkoopcyclus, vanaf de marktverkenning tot en met het contractmanagement.

7.5 Integriteit van ondernemers; de wet Bibob[34]

Om te voorkomen dat de overheid met criminele ondernemers betrekkingen aangaat, is er de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob). Bij overheidsopdrachten zowel boven als onder de Europese aanbestedingsdrempel is het Uniform Europees Aanbestedingsdocument (UEA) verplicht. Dit is een eigen verklaring over de financiële toestand, de bekwaamheden en de geschiktheid van ondernemingen voor een aanbestedingsprocedure. Deze verklaring is twee jaar geldig. Mocht er bij een aanbesteding toch twijfel zijn over de integriteit van een ondernemer dan kan op basis van de wet Bibob de integriteit van ondernemers worden gecontroleerd. Ook kunnen en, in sommige gevallen, moeten gegadigden voor een overheidsopdracht worden uitgesloten.

7.6 Aanbevelingen, gebaseerd op de wettelijke verplichtingen en van overige aard.

1. Vermijd integriteitrisico's door een eenduidig beleid vast te stellen met spelregels voor de inkoop en aanbesteding van werken, leveringen en diensten.
2. Zorg binnen het inkoop- en aanbestedingsbeleid voor transparantie, objectiviteit en non-discriminatie. Waarborg dit in alle fasen van de aanbesteding.
3. Formuleer geschiktheidseisen of selectiecriteria bij de aanbesteding en beoordeel inschrijvers daarop.
4. Formuleer uitsluitingsgronden om te voorkomen dat zaken worden gedaan met niet-integere opdrachtnemers.

[33] Zie paragraaf 3.3

[34] De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob) is te vinden op www.wetten.nl

5. Zorg voor een helder beslismodel om te kunnen vaststellen in welke situatie voor welke vorm van aanbesteden wordt gekozen.

6. Wees transparant over de wijze waarop de inkoop- en aanbestedingsprocedures zijn verlopen.

7. Voor meer informatie over inkopen en aanbesteden door overheden: raadpleeg de websites van expertisecentrum PIANOo, www.pianoo.nl, van het kenniscentrum Europa Decentraal, https://europadecentraal.nl/onderwerp/aanbesteden/ en de OECD Principles for Integrity in Public Procurement.

8. Financiële functie

8.1 Transparantie, controle en verantwoording van uitgaven

Een heldere regeling van de financiële functie is een basisvoorwaarde om een overheidsorganisatie integer te laten functioneren. Daarom is aan de financiële functie een apart hoofdstuk gewijd. Het beschrijft de momenten waarop de politieke ambtsdrager extra alert moet zijn en een belangrijke rol heeft te vervullen bij de toetsing van de uitgaven.

Een integere overheid staat ook voor een juiste besteding van publieke middelen. Daarbij zijn transparantie, controle en verantwoording van groot belang. De Provincie-, Gemeente- en Waterschapswet bevatten daarom een procedure voor zowel het financieel beheer als de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd. Daarbij horen ook voorzieningen zowel om te kunnen nagaan of de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de werkelijkheid, als om de rechtmatigheid van de financiële beheershandelingen te kunnen toetsen. Te denken valt aan de accountantscontrole en de rekenkamer(functie). In dit gehele proces stellen de provinciale staten, de raad of het algemeen bestuur de kaders vast.

8.2 Financiële verordening(en)

De uitgangspunten voor het financiële beleid, het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie worden bij verordening vastgesteld. Dat is voorgeschreven in hoofdstuk XIV van de Provinciewet, hoofdstuk XIV van de Gemeentewet en hoofdstuk XV van de Waterschapswet. In de verordening worden kaders gegeven voor de inrichting van de (financiële) administratie en organisatie. Ook staan er regels in over kwetsbare activiteiten en handelingen. Voorbeelden zijn inkoop en aanbesteding, subsidie- en steunverlening, en het aantrekken van geld.

8.3 De jaarrekening

Gedeputeerde staten, college van B&W en dagelijks bestuur leggen jaarlijks verantwoording af over het gevoerde bestuur door overlegging van jaarrekening en jaarverslag. Provinciale staten, raad en algemeen bestuur leggen de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen van de accountant ter inzage. De relevante regelgeving staat in hoofdstuk XIII van de Provincie- en de Gemeentewet en hoofdstuk XIV van de Waterschapswet.

De jaarrekening wordt besproken in respectievelijk provinciale staten, raad en algemeen bestuur. Deze beraadslaging heeft tot doel:

- nagaan of rechtmatig en doelmatig financieel beheer is gevoerd;
- (politiek) evalueren van het gevoerde financiële beleid.

Het besluit tot vaststelling van de rekening ontlast gedeputeerde staten, college van B&W en dagelijks bestuur ten aanzien van het daarin verantwoorde financiële beheer. Een uitzondering daarop vormen later gebleken onrechtmatigheden, die bijvoorbeeld aan het licht komen in een gerechtelijke procedure. Aan de hand van de jaarrekening wordt (financiële) décharge aan het bestuur verleend. Met de jaarrekening en het jaarverslag legt het bestuur ook verantwoording af aan de burgers.

8.4 De accountantscontrole[35]

De accountantscontrole richt zich op:

- de getrouwheid van de jaarrekening: is deze in overeenstemming met de werkelijkheid en de administratie alsmede de regels omtrent externe verslaggeving;
- de rechtmatigheid van de financiële beheershandelingen: zijn de financieel relevante regels goed nageleefd door te toetsen aan een aantal criteria zoals het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium[36].

De accountant is een onafhankelijk controleur; hij werkt voor en in opdracht van provinciale staten, raad en algemeen bestuur. Een oordeel over de wijze waarop het bestuur het beheer heeft gevoerd, wordt nadrukkelijk niet door de accountant geveld. Dit is een politiek oordeel en hoort thuis bij provinciale staten, raad en algemeen bestuur.

Het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten en Waterschapsbesluit bevatten minimale normen voor de controle. In de eigen financiële verordeningen kunnen scherpere normen worden gesteld.

De accountantsverklaring gaat vergezeld van een verslag van bevindingen. In dit verslag beoordeelt de accountant of het

[35] Accountantscontrole is voorgeschreven in de artikel 217 Provinciewet, artikel 213 Gemeentewet en artikel 109 Waterschapswet.

[36] Het is de bedoeling dat met ingang van de jaarrekening 2021 gedeputeerde staten en college van B&W een verantwoording opnemen over de rechtmatigheid van de relevante financiële beheershandelingen (de rechtmatigheidsverklaring). De accountant zal toetsen of de jaarrekening (inclusief deze rechtmatigheidsverantwoording) getrouw is.

financiële beheer en de financiële organisatie zo zijn ingericht, dat een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk is. Daarnaast rapporteert de accountant in het verslag onder meer over onrechtmatigheden in de jaarrekening. De accountant heeft dus een belangrijke rol bij de bewaking van de betrouwbaarheid van de jaarrekening.

Een goedkeurende verklaring van de accountant betekent overigens niet dat de verantwoording in het geheel niet afwijkt van de gestelde eisen. Een accountant controleert dus niet ieder bonnetje of iedere financiële handeling. Voor politiek gevoelige onderdelen zoals aanbestedingen, risicovolle projecten of declaraties van bestuurders kan een aangescherpte controle worden afgesproken.

8.5 Rekenkameronderzoek

Gemeenten en provincies kunnen een onafhankelijke rekenkamer instellen. Indien geen onafhankelijke rekenkamer wordt ingesteld dienen gemeenten en provincies in een verordening regels te stellen aan de uitoefening van de rekenkamerfunctie[37]. Uitgangspunt is dat er actief rekenkameronderzoek plaatsvindt. De rekenkamer of rekenkamerfunctie doet onderzoek naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het door het provincie of gemeentebestuur gevoerde bestuur ter ondersteuning van de controlerende rol van provinciale staten of raad. De bevindingen, conclusies en aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek worden vastgelegd in openbare rapporten. Het is een essentieel instrument om de verantwoording van het bestuur aan de samenleving vorm te geven. Rekenkameronderzoek biedt het bestuur en volksvertegenwoordigers in het bijzonder, de mogelijkheid om te leren van het verleden, inzicht te verkrijgen in geleverde prestaties van het bestuur en de besteding van belastinggeld. De onafhankelijke rekenkamer mag alle documenten onderzoeken die berusten bij het provincie- of gemeentebestuur voor zover zij dat voor haar taak nodig acht. Het bestuur verstrekt desgevraagd alle inlichtingen die de rekenkamer voor zijn taak nodig acht. Ook hebben rekenkamers uitgebreide bevoegdheden om onderzoek te doen naar publiek- en privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden waarin het eigen bestuur in participeert. De rekenkamer bepaalt zelf welke onderwerpen hij onderzoekt. Ook kunnen provinciale staten of de raad vragen om een onderzoek.

[37] Momenteel is een wetsvoorstel versterking decentrale rekenkamers in behandeling dat beoogt een sluitend stelsel voor gedegen rekenkameronderzoek tot stand te brengen. In de kern betekent dit dat de mogelijkheid van een rekenkamerfunctie komt te vervallen en een onafhankelijke rekenkamer wordt verplicht. Ook worden de onderzoeksbevoegdheden uitgebreid.

9. De organisatie van het integriteitsbeleid: enkele aanbevelingen

Dat een integriteitsbeleid voor politieke ambtsdragers van belang is, is duidelijk geworden uit de voorgaande hoofdstukken. Een blauwdruk van een integriteitsbeleid is niet te geven. Uiteraard moeten de te nemen maatregelen passen bij de eigen organisatie en zullen ze dus niet overal dezelfde zijn. Commissaris van de Koning, burgemeester en waterschapsvoorzitter vervullen hierbij hun wettelijke rol. Zij hebben de mogelijkheid om naar eigen inzicht en afgestemd op de situatie van provincie, gemeente of waterschap, te handelen. Dit laatste hoofdstuk bevat een aantal aanbevelingen voor de organisatie als geheel evenals voor deze bestuurders bij het invullen van hun preventieve, regisserende ofwel procesrol om de integriteit van hun bestuur te waarborgen.

In de Provinciewet, Gemeentewet en Waterschapswet is bepaald dat de commissaris van de Koning, de burgemeester en de waterschapsvoorzitter de taak hebben de bestuurlijke integriteit van de provincie, respectievelijk gemeente en waterschap, te bevorderen. De burgemeester van Noordwijk vulde deze taak recentelijk in door een APK keuring naar integriteit in te stellen in haar gemeente. Door de taak om de bestuurlijke integriteit te bevorderen wettelijk te verankeren, is voor alle betrokkenen in het bestuur duidelijk waar de verantwoordelijkheid voor de bewaking van de bestuurlijke integriteit is belegd. Wet- en regelgeving en gedragscodes zijn het kader voor hun handelen. Daarbij blijft de basisregel bestaan dat alle politieke ambtsdragers evenals de besturen, primair zelf verantwoordelijk zijn voor de naleving van de regels en voor een integere invulling van hun taken.

Bij hun taakuitoefening hoeven commissaris, burgemeester en waterschapsvoorzitter er niet alleen voor te staan. Zij kunnen zich laten bijstaan door een daartoe aangewezen contactpersoon of vertrouwenspersoon integriteit, door een commissie integriteit vanuit de staten, raad of het algemeen bestuur, en/of door de griffier of secretaris-directeur. Voorts zijn er inmiddels de nodige praktische instrumenten ontwikkeld die voor commissarissen van de Koning, burgemeesters, waterschapsvoorzitters en andere betrokkenen bij provincies, gemeenten en waterschappen als steun in de rug kunnen dienen bij het voeren van een integriteitsbeleid in hun organisatie, bijvoorbeeld de Handleiding basisscan integriteit kandidaat-bestuurders[38].

[38] https://www.politiekeambtsdragers.nl/publicaties/publicaties/2019/03/04/handleiding-basisscan-integriteit-voor-kandidaat-bestuurders

Aanbevelingen

Vormgeving van het beleid

1. Kies bij de organisatie van het integriteitsbeleid voor een systematische aanpak die is afgestemd op de eigen organisatie. Concreet betekent dit, dat moet worden aangesloten bij de beleidscyclus van de eigen organisatie: ontwikkelen, implementeren, uitvoeren, meten en verbeteren, beoordelen en bijstellen. Voor de aanvang van het vormen van een integriteitsbeleid is een juiste culturele setting nodig waarin een basis aanwezig is van vertrouwen en openheid.

2. Maak het integriteitsbeleid onderdeel van een samenhangend geheel van openbare gedragsregels en procedures. Deze maken het overheidshandelen transparant en controleerbaar. Dat betekent:
   a. duidelijke normen en waarden, vastgelegd in openbare (gedrags)regels;
   b. een heldere verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
   c. controleerbaarheid van de macht door:
      i. transparante besluitvormingsprocedures;
      ii. regels over rekening en verantwoording in openbaarheid.

3. Laat het beleid voor de komende jaren vastleggen in een beleidsplan. Dit plan bevat in ieder geval ook de nadere afspraken die met staten, raad en algemeen bestuur zijn te maken over de wijze waarop met het thema integriteit wordt omgegaan. De modelgedragscode bevat hiervoor een bepaling. De commissaris van de Koning, de burgemeester of de waterschapsvoorzitter zorgt ervoor dat beleid en normenkader kenbaar zijn bij de politieke ambtsdragers in provincie, gemeente of waterschap. Zo kan het thema integriteit specifiek onderdeel zijn van het inwerkprogramma bij een nieuwe zittingsperiode van de provinciale staten, gemeenteraad en het algemeen bestuur van een waterschap. Het overhandigen van een exemplaar van de gedragscode hoort daar uitdrukkelijk bij.

4. Maak integriteit tot een onderwerp dat regelmatig terugkeert op de politieke agenda. Ten minste éénmaal per jaar wordt de jaarlijkse voortgang op het thema integriteit besproken en bezien of bijstelling van het beleid of van de gedragscodes gewenst is. Voor ambtelijke integriteit is de jaarlijkse verantwoording wettelijk voorgeschreven[39]. Dit sluit ook goed aan bij de jaarlijkse rapportageplicht van het bevoegd gezag aan de volksvertegenwoordiging[40].

Preventieve maatregelen

5. Politieke partijen zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van hun kandidaten voor bestuursfuncties, dus ook voor een toets op integriteit. Het is dan ook een aanbeveling dat de partijen deze toets vóór de benoeming uitvoeren[41].

6. Gedeputeerden, wethouders en leden van het dagelijks bestuur van een waterschap, worden benoemd door respectievelijk Staten, raad of algemeen bestuur. Deze organen moeten bij de benoeming meewegen of er integriteitsrisico's zijn. Zij moeten dat doen aan de hand van heldere en objectieve criteria. De kandidaten kunnen worden beoordeeld op:
   i. wettelijke benoembaarheidsvereisten;
   ii. nevenfuncties;
   iii. onverenigbare functies;
   iv. verboden handelingen;
   v. de gedragscode voor politieke ambtsdragers;
   vi. een eventueel strafrechtelijk verleden. Daartoe kan de kandidaten worden gevraagd om een Verklaring Omtrent het Gedrag te overleggen. Dit kan overigens slechts op vrijwillige basis, omdat hiervoor nu nog geen wettelijke verplichting bestaat, het is de bedoeling om dit in de Provincie-, Gemeente-, en Waterschapswet te gaan regelen om een Verklaring Omtrent het Gedrag verplicht te stellen als benoembaarheidsvereiste, Gedeputeerde, wethouders, dagelijks bestuursleden van de waterschappen en eilandgedeputeerden. Advies is om de afspraken met betrekking tot deze benoemingsprocedure vast te leggen in het Reglement van Orde.

7. Het is aan te bevelen om uit de Staten, raad of het algemeen bestuur van het waterschap een breed samengestelde commissie samen te stellen die de benoembaarheid van de

[39] Artikel 4, vierde lid van de Ambtenarenwet 2017.

[40] Deze aanbeveling komt terug in de door de Tweede Kamer aangenomen motie Schouw c.s. (TK 2012-2013, 28 844, nr. 71). Daarin worden de decentrale besturen gestimuleerd om ten minste een keer per jaar het onderwerp integriteit te agenderen en hierover te rapporteren; tevens de verantwoordelijkheid hiervoor neer te leggen bij de voorzitter van het betreffende bestuursorgaan.

[41] Handreiking integriteitstoetsing van kandidaten voor decentrale politieke partijen

kandidaten onderzoekt. De kandidaten leveren de commissie alle relevante informatie aan en kunnen door de commissie worden gehoord. De commissie brengt een schriftelijk beargumenteerd advies uit waarna de de Staten, raad of het algemeen bestuur van het waterschap beslist over de toelating.

8. Maak in het kader van de benoemingsprocedure van bestuurders gebruik van de mogelijkheid om een risicoanalyse integriteit te laten opstellen. Met de risicoanalyse worden de risico's waar kandidaat-bestuurders mee te maken kunnen krijgen door nevenfuncties, financiële belangen en dergelijke beoordeeld.

   De commissaris van de Koning, burgemeester en waterschapsvoorzitter kan er in het kader van zijn taak de bestuurlijke integriteit te bevorderen op toezien dat de activiteiten met betrekking tot de risicoanalyse integriteit zorgvuldig plaatsvinden, dit proces faciliteren en daarin een procesmatige rol spelen. Hierbij kan gedacht worden aan:
   - Opdrachtgever van de risicoanalyse;
   - De uitkomsten van de risicoanalyse bespreken met de kandidaat;
   - De staten, raad of het algemeen bestuur van het waterschap (of benoemingscommissie daaruit) informeren over de uitkomsten.
   - Over de taakafbakening dienen voorafgaand aan de verkiezingen afspraken gemaakt te worden tussen commissaris van de Koning en provinciale staten, respectievelijk burgemeester en raad en waterschapsvoorzitter en algemeen bestuur van het waterschap.

   Leg deze afspraken met betrekking tot deze benoemingsprocedure vast in het Reglement van Orde.

9. Commissaris van de Koning, burgemeester en waterschapsvoorzitter vervullen een regierol voor het treffen van preventieve maatregelen binnen de organisatie en bij de politieke ambtsdragers (bestuur en volksvertegenwoordiging) om integriteitsbewust handelen te bevorderen en om schendingen te voorkomen. Hiervoor is een breed scala aan maatregelen en instrumenten beschikbaar. Een voorbeeld hiervan betreft de inzet van scholings- en trainingsinstrumenten. Houd bijeenkomsten met de staten, raad of het algemeen bestuur en oefen met casuïstiek.

10. Het is nuttig om een vertrouwenspersoon of aanspreekpunten integriteit aan te wijzen bij wie individuele politieke ambtsdragers terecht kunnen met vragen of integriteitskwesties. Behalve de commissaris van de Koning, de burgemeester en de voorzitter van een waterschap kan daarbij worden gedacht aan de griffier of secretaris-directeur. Ook een onafhankelijke externe of een bestuurder uit een hogere bestuurslaag kan fungeren als vertrouwenspersoon.

11. Tot de preventieve taak van commissaris, burgemeester en waterschapsvoorzitter behoort ook het inrichten van een zorgvuldige handhavingspraktijk. Zij zien voorts toe op de inrichting van voorzieningen voor de opgave van nevenfuncties en relevante belangen en van procedures voor financiële verantwoording door politieke ambtsdragers.

Handhavend optreden

12. Commissaris van de Koning, burgemeester of waterschapsvoorzitter is ook leidend en aanspreekpunt in gevallen van vermoedens van integriteitsschendingen. Hij is aanspreekpunt in gevallen van vermoedens van integriteitsschendingen en zal daarbij regisserend optreden: van een passende reactie op een eerste signaal tot het nemen van de beslissingen over het vervolg, zoals de keuze tot het doen van onderzoek. Om deze taak en bevoegdheid goed uit te kunnen voeren, ligt het in de rede dat de commissaris, burgemeester of voorzitter zonder meer de beschikking heeft over de daarbij behorende instrumenten, zoals over de benodigde menskracht en budget. De staten, raad of het algemeen bestuur zal hem daarin vanzelfsprekend tegemoetkomen met de benodigde middelen. De gehanteerde procedure kan vooraf in een protocol worden vastgelegd zodat de processtappen bij een voorkomende casus voor alle geledingen helder zijn.

    In aanvulling op de rol van de burgemeester als coördinator en aanspreekpunt bij integriteitskwesties heeft de commissaris van de Koning de wettelijke opdracht gekregen te adviseren en te bemiddelen als de gemeentelijke integriteit in het geding is. De burgemeester kan de commissaris van de Koning inschakelen bij een lokale integriteitskwestie. In het geval dat een gemeente niet of onvoldoende optreedt in het geval van een integriteitskwestie kan de commissaris deze taak ook op eigen initiatief oppakken. Ook de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan de commissaris verzoeken een gemeente bij te staan.

Beschikbare ondersteuning

13. Maak gebruik van de professionele ondersteuning van de koepelorganisatie, het ministerie van BZK en van andere deskundigen. Het Steunpunt Integriteitsonderzoek Politieke Ambtsdragers (SIPA) is onderdeel van het CAOP en is in het leven geroepen door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het Steunpunt adviseert over de aanpak van mogelijke integriteitsschendingen door politieke ambtsdragers. Vanaf 1 januari 2015 is het Steunpunt operationeel[42].

[42] https://www.caop.nl/steunpunt-integriteit/.

14. Via deze site kan ook kennis worden genomen van het Rapport Monitor Integriteit en Veiligheid Openbaar Bestuur[43], in het bijzonder het onderdeel Handelingsperspectief. Dit bevat een overzicht van welke integriteitsbevorderende maatregelen door een organisatie kunnen worden genomen om de bestuurlijke integriteit verder te verbeteren.

Aandachtspunten die ook in het kader van integriteit bij de start van het nieuwe college relevant zijn:

- (Nadere) afspraken over portefeuilleverdeling (verwevenheden en dus afbakening tussen portefeuilles bijvoorbeeld), vervanging, (non)-interventie, uitvoering en binding aan het college-programma, nieuw beleid, collegiaal bestuur en wijze van conflictsoplossing bij onenigheid.
- Afspraken over besluiten aan het college, in mandaat, delegatie en attributie.
- Beginselafspraak geen besluit dan na ambtelijk advies. Dit uit oogpunt van o.a. beheersing complexiteit, vastlegging, commitment, uitvoerbaarheid en verantwoording.
- Vastleggen van mate van detail van verslag van een college-vergadering (niet deelnemen aan beraadslaging en/of besluitvorming).
- (praktische) Afspraken met betrekking tot financiële verordening, controleverordening en betreffende doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken.
- O.a. Uitgaven en declaraties, dienstreizen en vertegenwoordiging van de gemeente door bestuursleden zelf.
- Afspraken wie, wanneer communiceert met media en de spelregels daaromtrent.
- Afspraken over besturen en of relatie met verbonden partijen in relatie tot college.
- Integrale beveiliging (van lijf en goed). En niet in de laatste plaats heeft daar digitale beveiliging en mores en soresregels in het digitale tijdperk een belangrijk aandeel in.
- Aan- en afwezigheid en bereikbaarheid alsmede communicatieve omgangsvormen.
- Andere essentiële basiskennis over het functioneren van het bestuursorgaan (o.a. Staats- en bestuursrecht, enkele basale bestuurskundige inzichten).

[43] Rapport Monitor Integriteit en Veiligheid Openbaar Bestuur

Bijlagen

Modelgedragscode integriteit commissaris van de koning en gedeputeerden/ burgemeester en wethouders/ voorzitter en overige leden van het dagelijks bestuur

Provinciale staten van;
De gemeenteraad van;
Het algemeen bestuur van het waterschap;

Gelet op de artikelen 40c, tweede lid, en 68, tweede lid, van de Provinciewet/de artikelen 41c, tweede lid, en 69, tweede lid, van de Gemeentewet/de artikelen 33, derde lid, en 45 van de Waterschapswet;

Gelezen de voordracht van , d.d;

Besluit/besluiten:
voor de commissaris van de Koning en voor de gedeputeerden/voor de burgemeester en voor de wethouders/voor de voorzitter en voor de overige leden van het dagelijks bestuur van het waterschap;
de navolgende gedragscode integriteit vast te stellen:

Gedragscode integriteit commissaris van de koning en gedeputeerden

Gedragscode integriteit burgemeester en wethouders

Gedragscode integriteit voorzitter en overige leden van het dagelijks bestuur

Inleiding

Goed bestuur is integer bestuur. Daarmee is integriteit niet alleen een verantwoordelijkheid van de individuele politieke ambtsdragers, maar een gezamenlijk belang dat de hele organisatie en het hele bestuur in al zijn geledingen aangaat. De gedragscode richt zich daarom zowel tot de individuele politieke ambtsdragers als tot de bestuursorganen. Ons democratische systeem en de democratische processen kunnen niet zonder integer functionerende organen en functionarissen. Integriteit van politieke ambtsdragers verwijst naar de zorgvuldigheid die politieke ambtsdragers moeten betrachten bij het invullen van hun rol in de democratische rechtsstaat. Dat betekent de verantwoordelijkheid nemen die met de functie samenhangt en bereid zijn verantwoording af te leggen, aan collega-bestuurders en/of (leden van) de volksvertegenwoordiging en bovenal aan de burger. In de democratische rechtsstaat dient een ieder zich te houden aan de wetten en regels die op democratische wijze zijn vastgesteld. Dat geldt zeker voor de politieke ambtsdragers die (mede) verantwoordelijk zijn voor de totstandkoming van die wetten en regels. Deze plicht is voor de politieke ambtsdrager neergelegd in de eed of gelofte die de politieke ambtsdrager bij de ambtsaanvaarding aflegt: hij/zij zweert/belooft getrouw te zullen zijn aan de Grondwet, de wetten te zullen nakomen en zijn/haar plichten die uit het politieke ambt voortvloeien naar eer en geweten te zullen vervullen.

De volksvertegenwoordiging stelt zowel voor de eigen leden als voor de dagelijkse bestuurders (voorzitter en overige leden van het dagelijks bestuur) een gedragscode vast. Dat is zo vastgelegd in de Provinciewet/Gemeentewet/Waterschapswet. De gedragscode is een richtsnoer voor het handelen van individuele politieke ambtsdragers en heeft tot doel hen te ondersteunen bij de invulling van hun verantwoordelijkheid voor de integriteit van het openbaar bestuur. Voor de volksvertegenwoordigers is er naast die voor de voorzitter/dagelijkse bestuurders een eigen afzonderlijke gedragscode. Onderhavige gedragscode heeft betrekking op de dagelijkse bestuurders: de commissaris van de Koning/burgemeester/waterschapvoorzitter en de gedeputeerden/de wethouders/de leden van het dagelijks bestuur van een waterschap. Veel bepalingen zijn voor dagelijkse bestuurders en volksvertegenwoordigers gelijk. Er zijn ook verschillen. Die hebben te maken met de staatsrechtelijke posities en met de voor hen geldende wettelijke (integriteits)regels.

Het rechtskarakter van de gedragscode is dat van een interne regeling, als nadere invulling en concretisering van de wettelijke regels. De gedragscode bevat in aanvulling op wettelijke regels gedragsnormen en regels over procedures die de transparantie van het handelen van politieke ambtsdragers evenals van de besluitvorming over en de naleving van de normen vergroten. Zij vormt een beoordelingskader en leidraad bij twijfel, vragen en discussies.

Het voorschrijven van een gedragsregel die afwijkt of verder gaat dan een dwingendrechtelijke wettelijke regeling is niet mogelijk. Nemen provincies, gemeenten of waterschappen contra-legem constructies op in de gedragscode dan kunnen die gemakkelijk weer zelf aanleiding zijn voor integriteitsproblemen. Een gedragscode heeft dus niet de juridische status van een algemeen verbindend voorschrift zoals een provinciale, gemeentelijke of waterschapsverordening waaruit rechten en verplichtingen voortvloeien. Er is sprake van zelfbinding. De regels worden in gezamenlijk debat vastgesteld door de politieke ambtsdragers zelf. In dit licht moeten de regels in de code worden gezien. Dat maakt de gedragscode evenwel niet vrijblijvend. De bestuurders en volksvertegenwoordigers kunnen daarop worden aangesproken en zij dienen zich over de naleving ervan te verantwoorden. Het niet naleven van de gedragscode kan dus wel onderdeel worden van politiek debat en kan ook politieke gevolgen hebben. De gedragscodes bieden politieke ambtsdragers een handvat om andere politieke ambtsdragers aan te spreken op hun gedrag en hieruit wellicht (politieke) consequenties te trekken.

Integriteit is een thema dat betekenis krijgt in het handelen. Een integriteitsbeleid dat alleen op papier bestaat is slechts een dode letter. Daarom moet het handelen van politieke ambtsdragers regelmatig onderwerp van gesprek zijn, juist ook onderling, en ook daarbij geeft de gedragscode ondersteuning. De code en de voorgestelde registraties zijn instrumenten. Integriteit is uiteindelijk niet in regels te vangen. In de woorden van de schrijver C.S. Lewis gaat het om 'doing the right thing, even when no one is watching'.

Politieke ambtsdragers hebben een voorbeeldfunctie. Een politiek ambt wordt verricht in een glazen huis. Een bestuurder gedraagt zich zoals een goed ambtsdrager betaamt. Een politieke ambtsdrager onthoudt zich van gedragingen die de goede uitoefening of het aanzien van het ambt of het openbaar bestuur schaden. Een politiek ambt gewetensvol vervullen gebeurt in de dagelijkse praktijk en strekt zich ook uit tot de privésfeer. In de huidige digitale wereld is zeker sprake van een dunne scheidslijn tussen werk en privé. Daarom is het in ieder geval het downloaden van illegale software, het bekijken, downloaden of verspreiden van pornografische, racistische, discriminerende, beledigende, aanstootgevende of (seksueel) intimiderende teksten en afbeeldingen, of het versturen van berichten die (kunnen) aanzetten tot haat en/of geweld uit den boze.

Integriteit is niet alleen een kwestie van regels, maar ziet ook op de onderlinge omgangsvormen. Een respectvolle omgang, met burgers en organisaties, tussen politieke ambtsdragers onderling en tussen politieke ambtsdragers en medewerkers, met behoud van eigen politieke inhoud en stijl, is van belang. In de omgang met burgers, ambtenaren, externe partijen en andere politieke ambtsdragers wordt van een politieke ambtsdrager correct, fatsoenlijk, en respectvol gedrag verwacht dat vrij is van ongewenste omgangsvormen en grensoverschrijdend en (seksueel) intimiderend gedrag zoals hinderlijk gedrag, intimidatie, dubbelzinnige opmerkingen, handtastelijkheden, agressie, pesten en discriminatie.

Politieke ambtsdragers opereren vaak in diverse (boven)lokale netwerken. Deze netwerken dragen bij aan het geworteld zijn van de politieke ambtsdrager. Tegelijkertijd ontstaat hierdoor het risico dat politieke ambtsdragers vanuit het gevoel van sympathie en loyaliteit, de belangen van de eigen netwerken vooropstellen ten koste van het algemeen belang. De schijn van oneigenlijke beïnvloeding kan snel gewekt zijn. Dit maakt duidelijk dat het nadenken over de eigen integriteit verder gaat dan het beoordelen van individuele handelingen. Het vraagt ook dat politieke ambtsdragers zich bewust zijn dat zij altijd verbonden zijn met professionele en persoonlijke netwerken. En dat deze netwerken 'onbewust' een invloed kunnen hebben op de keuzes en acties van de politieke ambtsdrager, die mogelijk tot een schending leiden. Dit risico van 'netwerkcorruptie' kan de integriteit en de kwaliteit van het lokaal bestuur onder druk zetten.[1]

1. Algemene bepalingen

Wettelijke grondslag

De Provinciale staten/Gemeenteraad/Het algemeen bestuur stelt/stellen een gedragscode vast voor de voorzitter en overige leden van het dagelijks bestuur (artikelen 40c, tweede lid, en 68, tweede lid, Provinciewet, artikelen 41c, tweede lid, en 69, tweede lid, Gemeentewet en artikelen 33, derde lid, en 45 Waterschapswet)

1.1
De gedragscode geldt voor de commissaris van de Koning/ burgemeester /waterschapvoorzitter en voor de gedeputeerden en wethouders/ leden van het dagelijks bestuur van het Waterschap, maar richt zich ook tot de bestuursorganen.

1.2
De gedragscode is openbaar en via internet beschikbaar.

[1] Het begrip netwerkcorruptie is geïnspireerd door het promotieonderzoek van *Netwerkcorruptie; wanneer sociaal kapitaal corrupt wordt'* van Willeke Slingerland, 2018.

2. Voorkomen van belangenverstrengeling

Wettelijk kader

Afleggen eed of belofte (artikelen 41a en 65 Gemeentewet, artikelen 40a en 64 Provinciewet en artikelen 45 en 50 Waterschapswet)
Alvorens zijn functie te kunnen uitoefenen legt de commissaris van de Koning, de burgemeester, de waterschapvoorzitter, de gedeputeerde, de wethouder en het lid van het dagelijks bestuur de volgende eed (verklaring en belofte) af: Ik zweer (verklaar) dat ik om tot het ambt benoemd te worden, rechtstreeks noch middellijk, onder welke naam of welk voorwendsel ook, enige gift of gunst heb gegeven of beloofd. Ik zweer (verklaar en beloof) dat ik, om iets in dit ambt te doen of te laten, rechtstreeks noch middellijk enig geschenk of enige belofte heb aangenomen of zal aannemen. Ik zweer(beloof) dat ik getrouw zal zijn aan de Grondwet, dat ik de wetten zal nakomen en dat ik mijn plichten uit het ambt naar eer en geweten zal vervullen.

- Een bestuurder neemt niet deel aan de stemming over
  - een aangelegenheid die hem rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat of waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken;
  - de vaststelling of goedkeuring der rekening van een lichaam waaraan hij rekenplichtig is of tot welks bestuur hij hoort
- (artikel 58 jo artikel 28 Provinciewet, artikel 58 jo artikel 28 Gemeentewet en artikel 45 jo artikel 38a Waterschapswet)
- Het bestuursorgaan waakt ertegen dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden (artikel 2:4, tweede lid, Algemene wet bestuursrecht).

Toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot stemonthouding:
- Artikel 28 wordt als volgt gewijzigd:
  1. In het eerste lid wordt “de stemming” vervangen door “de beraadslaging en stemming”.
  2. Onder vernummering van het tweede tot en met vierde lid tot derde tot en met vijfde lid
- wordt een lid ingevoegd, luidende: 2. Op de beraadslaging en stemming, bedoeld in het eerste lid, is artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing.

Incompatibiliteiten en nevenfuncties:
- Verboden overeenkomsten/handelingen: bestuurders mogen in geschillen, waar de provincie(bestuur)/gemeente(bestuur)/waterschaps-(bestuur) partij is, niet als advocaat, adviseur of gemachtigde werkzaam zijn. Zij mogen bepaalde overeenkomsten, waar de provincie/de gemeente/het waterschap bij betrokken is, niet rechtstreeks of middellijk aangaan. Van verboden overeenkomsten kan ontheffing worden verleend.
- (artikelen 40c, eerste lid, en 68, eerste lid, jo artikel 15, eerste en tweede lid, Provinciewet, artikelen 41c, eerste lid, en 69, eerste lid, jo artikel 15, eerste en tweede lid, Gemeentewet en artikelen 45 en 47, derde lid, jo artikel 33, eerste en tweede lid, Waterschapswet).
- Onverenigbaarheid van functies: het zijn van een bestuurder sluit het hebben van een aantal andere functies uit (artikelen 35c en 67 Provinciewet, artikelen 36b en 68 Gemeentewet en artikel 45 jo artikel 31, tweede lid, en artikel 47, eerste lid, Waterschapswet).
- Op overtreding van de incompatibiliteitenregeling staat uiteindelijk de sanctie van ontslag (artikelen 45, tweede lid, en 46 Provinciewet, artikelen 46, tweede lid, en 47 Gemeentewet en artikel 45 jo artikelen 31, derde lid, en 33, vierde lid, Waterschapswet)
- Vervulling nevenfuncties: voor bestuurders is bepaald dat zij geen nevenfuncties hebben die ongewenst zijn met het oog op een goede vervulling van hun ambt. Voor burgemeesters, commissarissen van de Koning en waterschapvoorzitters is daaraan toegevoegd dat zij evenmin nevenfuncties hebben die ongewenst zijn met het oog op de handhaving van hun onpartijdigheid en onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin. Bestuurders melden het voornemen tot aanvaarding van de nevenfunctie aan de volksvertegenwoordiging.
  Voor de commissaris van de Koning, de burgemeester en de waterschapvoorzitter geldt deze meldverplichting niet voor ambtshalve nevenfuncties (artikelen 40b en 66 Provinciewet, artikelen 41b en 67 Gemeentewet en artikelen 44k en 48 Waterschapswet)
- Openbaarmaking nevenfuncties: bestuurders maken openbaar welke nevenfuncties zij vervullen. Voor commissarissen van de Koning, burgemeesters en waterschapvoorzitters zijn ambtshalve nevenfuncties daarvan uitgezonderd. De lijst met nevenfuncties ligt ter inzage op het provinciehuis/gemeentehuis/waterschaphuis (artikelen 40b en 66 Provinciewet, artikelen 41b en 67 Gemeentewet en artikelen 44k en 48 Waterschapswet).
- Openbaarmaking inkomsten nevenfuncties: fulltime bestuurders maken hun inkomsten uit nevenfuncties openbaar; de opgave van neveninkomsten wordt ter inzage gelegd op het provinciehuis/gemeentehuis/waterschaphuis, uiterlijk 1 april na het jaar waarin de inkomsten zijn genoten (artikelen 40b en 66 Provinciewet, artikelen 41b en 67 Gemeentewet en artikelen 44k en 48 Waterschapswet)
- Verrekening inkomsten nevenfuncties: bestuurders mogen geen vergoedingen ontvangen voor ambtshalve nevenfuncties; die worden in de provinciekas/gemeentekas/waterschapkas gestort. Voor fulltime bestuurders is geregeld dat de inkomsten uit andere nevenfuncties voor een deel worden verrekend, volgens dezelfde

verrekenings-systematiek als voor leden van de Tweede Kamer (artikelen 43 en 65 Provinciewet, artikelen 44 en 66 Gemeentewet en artikelen 44 en 48 Waterschapswet)

2.1.1

1. De commissaris van de Koning/burgemeester/waterschap-voorzitter levert de provinciesecretaris/gemeentesecretaris/secretaris-directeur de informatie aan over de nevenfuncties die openbaar gemaakt moeten worden, bij aanvang van het ambt, dan wel binnen één maand na aanvaarding van de nevenfunctie en geeft hem de wijzigingen daarin door.
2. De informatie betreft in ieder geval de omschrijving van de nevenfunctie, de organisatie voor wie de nevenfunctie wordt verricht, wat het (verwachte) tijdsbeslag is en wat de inkomsten daaruit zijn.
3. De provinciesecretaris/gemeentesecretaris/secretaris-directeur legt hiervoor een register aan en beheert dit register. Het register is openbaar en via internet beschikbaar.

2.1.2

1. Gedeputeerden/wethouders/leden van het dagelijks bestuur leveren de provinciesecretaris/ gemeentesecretaris/secretaris-directeur de informatie aan over de nevenfuncties die openbaar gemaakt moeten worden, bij aanvang van het ambt, dan wel binnen één maand na aanvaarding van de nevenfunctie en geven hem de wijzigingen daarin door.
2. De informatie betreft in ieder geval de omschrijving van de nevenfunctie, de organisatie voor wie de nevenfunctie wordt verricht, of het al dan niet een nevenfunctie uit hoofde van het ambt betreft, wat het (verwachte) tijdsbeslag is, of de nevenfunctie bezoldigd of onbezoldigd is, dan wel – voor zover die openbaar gemaakt moeten worden – wat de inkomsten daaruit zijn.
3. De provinciesecretaris/gemeentesecretaris/secretaris-directeur legt hiervoor een register aan en beheert dit register. Het register is openbaar en via internet beschikbaar.

2.2

1. De commissaris van de Koning/burgemeester/waterschap-voorzitter en de gedeputeerden/ wethouders/leden van het dagelijks bestuur handelen in de uitoefening van hun ambt niet zodanig dat zij vooruitlopen op een functie na aftreden.
2. Een gedeputeerde/wethouder/lid van het dagelijks bestuur bespreekt het voornemen tot tussentijdse aanvaarding van een functie na aftreden met de commissaris van de Koning/burgemeester/waterschapvoorzitter.
3. Een burgemeester en de voorzitter van een waterschap bespreekt de tussentijdse aanvaarding van een functie met de commissaris van de Koning, de commissaris van de Koning bespreekt een dergelijke situatie met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

2.3

1. Het college van gedeputeerde staten/ Het college van burgemeester en wethouders/Het dagelijks bestuur sluit commissaris van de Koning/ de burgemeester/waterschap-voorzitter en gedeputeerden/wethouders/leden van het dagelijks bestuur gedurende een jaar na aftreden uit van het tegen beloning verrichten van werkzaamheden ten behoeve van de provincie/ de gemeente/het waterschap.
2. De uitsluiting geldt niet bij aanvaarding van een dienst-betrekking bij de provincie/ de gemeente/ het waterschap waar hij commissaris van de Koning/burgemeester/ water-schapvoorzitter, dan wel gedeputeerde/wethouder/lid van het dagelijks bestuur was. Voor werving, selectie en indiensttreding bij de provincie/de gemeente/het waterschap zijn de voor het ambtelijk personeel geldende regels ter zake van overeenkomstige toepassing.
3. Gedeputeerde staten OF Burgemeester en wethouders OF Het dagelijks bestuur] vragen meerdere offertes aan als bij een offerteaanvraag ook oud-bestuurders en bevriende relaties zijn betrokken.
4. Gedeputeerde staten OF Burgemeester en wethouders OF Het dagelijks bestuur] stellen een afwegingskader op voor selectie en benoemingen van externen en informeren staten/ raad/algemeen bestuur regelmatig over de toepassing in de praktijk.

2.4

1. Het college van gedeputeerde staten/Het college van burgemeester en wethouders/Het dagelijks bestuur draagt de commissaris van de Koning/burgemeester/ waterschapvoorzitter en een gedeputeerde/wethouder/lid van het dagelijks bestuur niet eerder dan een jaar na aftreden voor als kandidaat voor benoeming tot commissaris dan wel bestuurslid van een verbonden partij.
2. Onder verbonden partij wordt verstaan hetgeen hieronder wordt verstaan in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten en in artikel 4.1 van het Waterschaps- besluit.

Toelichting

2.1.1 en 2.1.2 Zoals uit het opgenomen wettelijk kader blijkt zijn er enkele verschillen in de wetgeving ten aanzien van de openbaarmaking van (inkomsten uit) nevenfuncties tussen commissarissen van de Koning/burgemeesters/ waterschapvoorzitters enerzijds en gedeputeerden/ wethouders/overige leden van het dagelijks bestuur anderzijds. De nadere invulling daarvan in 2.1.1 en 2.1.2 is in lijn hiermee dan ook niet exact gelijk. De bepalingen betreffen een uitwerking van de wettelijke verplichting om nevenfuncties openbaar te maken. De informatie wordt neergelegd in een openbaar register. De ambtsdrager is zelf verantwoordelijk voor de tijdige aanlevering van de informatie en voor de actualiteit daarvan. Hoewel aan het ambt gerelateerde nevenfuncties (q.q.-functies) wettelijk niet openbaar gemaakt hoeven te worden, verdient het aanbeveling deze wel op te nemen in het overzicht van nevenfuncties.

2.3 en 2.4
In deze bepalingen is de zogenaamde draaideurconstructie geregeld. De draaideurconstructie geldt niet bij aanvaarding van het statenlidmaatschap/raadslidmaatschap/lidmaatschap van het algemeen bestuur. In 2.3 gedurende 1 jaar na aftreden is de uitsluiting geregeld van betaalde werkzaamheden ten behoeve van de provincie/de gemeente/het waterschap en in 2.4 de uitsluiting van benoeming als commissaris of bestuurslid van een 'verbonden partij', ofwel, kort samengevat, van een organisatie waarin de provincie/de gemeente/ het waterschap een bestuurlijk en financieel belang heeft. Het begrip 'verbonden partij' is ontleend aan het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten. Daarin staat dat een verbonden partij een privaatrechtelijk of publiekrechtelijke organisatie is waarin de provincie of gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft. En onder bestuurlijk belang wordt verstaan: zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht.
Een financieel belang wordt gedefinieerd als een aan de betrokken organisatie ter beschikking gesteld bedrag dat niet die organisatie failliet gaat, dan wel het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat, indien de organisatie haar verplichtingen niet nakomt. Hiermee wordt mogelijke vriendjespolitiek voorkomen en het risico op verstrengeling van persoonlijke en functionele belangen vermeden.
Wees extra voorzichtig als je oud-bestuurders/ bevriende relaties werft. Aanvaarding van een dienstbetrekking bij de/ het voormalige provincie/gemeente/waterschap, is niet uitgesloten. Dat kan van belang zijn in het kader van de re-integratie van de voormalige bestuurder en ter voorkoming van uitkeringslasten voor de provincie/gemeente/het waterschap. Uiteraard dienen daarbij de regels van werving en selectie en aanstelling te gelden die er voor iedereen zijn die bij de provincie/gemeente/het waterschap gaat solliciteren.

In het eerste jaar na aftreden kunnen in elk geval oud-bestuurders niet worden aangetrokken om tegen beloning activiteiten voor de eigen provincie/gemeente/waterschap te verrichten.
Na één jaar verdient het aanbeveling om bij opdracht-verlening de gebruikelijke aanbestedingsvereisten met meerdere offertes te hanteren als een voormalige bestuurder of een relatie van de huidige bestuurders meedingt naar een opdracht.
Een afwegingskader voor selectie en benoemingen van externen kan behulpzaam zijn. Transparantie over de afwegingen die zijn gemaakt bij het aantrekken van externen is daarbij van wezenlijk belang.

Het bepaalde in 2.2, eerste lid, (vooruitlopen op een nieuwe functie na aftreden) geldt uiteraard evenzeer voor een functie bij de/het voormalige provincie/gemeente/waterschap.

3. Informatie

Wettelijk kader

Informatieplicht
Gedeputeerde staten/Burgemeester en wethouders/Het dagelijks bestuur van het waterschap en elk van zijn leden zijn verplicht alle inlichtingen te geven die de volksvertegen-woordiging nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak. Het betreft zowel een actieve als een passieve informatieplicht. Ook als individuele volksvertegenwoordigers informatie vragen zal die informatie aan de volksvertegenwoordiging moeten worden verstrekt. De informatie kan alleen worden geweigerd als die in strijd is met het openbaar belang (artikelen 167 en 179 Provinciewet, artikelen 169 en 180 Gemeentewet en artikelen 89 en artikel 97 Waterschapswet).

Geheimhouding
- Een ieder die is betrokken bij de uitvoering van de taak van een bestuursorgaan en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, en voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift ter zake van die gegevens een geheimhoudingsplicht geldt, is verplicht tot geheimhouding van die gegevens, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hem tot mededeling verplicht of uit zijn taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit (artikel 2:5 Algemene wet bestuursrecht).
- Gedeputeerde staten/Burgemeester en wethouders/Het dagelijks bestuur van het waterschap kunnen/kan op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet open-baarheid van bestuur, geheimhouding opleggen. Ook de commissaris van de Koning/burgemeester/ waterschap-voorzitter heeft die bevoegdheid.
- De geheimhoudingsplicht moet worden bevestigd door de

volksvertegenwoordiging, als het stukken betreft die met de volksvertegenwoordiging worden gedeeld. Ook de provinciale staten/gemeenteraad/het algemeen bestuur van het waterschap dan wel, (de voorzitter van) een commissie kunnen/kan geheimhouding opleggen (artikelen 25, 55 en 91 Provinciewet, artikelen 25, 55 en 86 Gemeentewet en artikelen 37 en 43 Waterschapswet).
- De geheimhouding duurt voort totdat deze wordt opgeheven door het orgaan dat de geheimhouding oplegde, of – indien het aan de volksvertegenwoordiging is overgelegd – de volksvertegenwoordiging de geheimhouding opheft.
- Het schenden van de geheimhoudingsplicht is een misdrijf (artikel 272 Wetboek van Strafrecht).

3.1
De commissaris van de Koning/burgemeester/waterschap-voorzitter respectievelijk de gedeputeerde/de wethouder/het lid van het dagelijks bestuur zorgt ervoor dat vertrouwelijke en geheime informatie waarover hij beschikt veilig wordt bewaard.

3.2
De commissaris van de Koning/burgemeester/waterschap-voorzitter respectievelijk de gedeputeerde/de wethouder/het lid van het dagelijks bestuur maakt niet ten eigen bate of ten bate van derden gebruik van in de uitoefening van het ambt verkregen (nog) niet openbare informatie.

Toelichting

3.1 Het is belangrijk de juiste maatregelen te treffen om te voorkomen dat onbevoegden vertrouwelijke en/of geheime gegevens kunnen bezitten, raadplegen of beschadigen. Daarbij moet in de digitale setting worden gedacht aan de beveiliging van de computer, smartphones e.d. met wachtwoorden en het niet onbeheerd achterlaten van USB-sticks met vertrouwelijke/geheime informatie.

4. Geschenken, faciliteiten, diensten, excursies, evenementen en andere uitnodigingen

Wettelijk kader

Afleggen eed of belofte
De eed of belofte die op grond van de artikelen 40a en 64 van de Provinciewet, de artikelen 41a en 65 van de Gemeentewet en de artikelen 45 en 50 van de Waterschapswet moet worden afgelegd heeft onder meer betrekking op het geven, aannemen of beloven van giften, gunsten of geschenken.

Zie voor de wetstekst inzake de eed of belofte het wettelijk kader onder 2 voor de bepalingen ter voorkoming van belangenverstrengeling.

4.1
1. Een commissaris van de Koning/burgemeester/waterschap-voorzitter respectievelijk een gedeputeerde/wethouder/lid van het dagelijks bestuur accepteert en biedt geen geschenken, faciliteiten en diensten aan als zijn onafhankelijke positie hierdoor kan worden beïnvloed.
2. De commissaris van de Koning/burgemeester/waterschap-voorzitter respectievelijk de gedeputeerde/de wethouder/het lid van het dagelijks bestuur kan, tenzij het eerste lid van toepassing is, incidentele geschenken die een geschatte waarde van € 50 of minder vertegenwoordigen, behouden.
3. Geschenken die de commissaris van de Koning/de burgemeester/waterschapvoorzitter respectievelijk de gedeputeerde/de wethouder/het lid van het dagelijks bestuur uit hoofde van zijn ambt ontvangt en die een geschatte waarde van meer dan € 50 vertegenwoordigen worden, indien zij niet worden teruggestuurd, geregistreerd en eigendom van de provincie/de gemeente/het waterschap.
4. De provinciesecretaris/gemeentesecretaris/secretaris-directeur legt een register aan van de geschenken met een geschatte hogere waarde dan € 50. In het register is aangegeven welke bestemming de gemeente/ de provincie/ het waterschap hieraan heeft gegeven. Het register is openbaar en via internet beschikbaar.
5. De commissaris van de Koning/de burgmeester/waterschap-voorzitter respectievelijk de gedeputeerde/de wethouder/het lid van het dagelijks bestuur ontvangt geen geschenken op het woon/huisadres.

4.2
1. Een commissaris van de Koning/burgemeester/waterschap-voorzitter respectievelijk een gedeputeerde/wethouder/lid van het dagelijks bestuur accepteert geen lunches, diners, recepties en andere uitnodigingen die door anderen betaald of georganiseerd worden, tenzij dat behoort tot de uitoefening van de functie en de aanwezigheid beschouwd kan worden als functioneel.
2. Bij twijfel legt de commissaris van de Koning/de burgemeester/de waterschapvoorzitter respectievelijk de gedeputeerde/de wethouder/het lid van het dagelijks bestuur de uitnodiging ter bespreking voor aan het college van gedeputeerde staten/het college van burgemeester en wethouders/het dagelijks bestuur.

4.3
1. Invitaties voor excursies, evenementen en buitenlandse reizen op rekening van anderen dan de provincie/ de gemeente/het waterschap legt de commissaris van de Koning/de burgemeester/de waterschapvoorzitter respectievelijk de gedeputeerde/de wethouder/het lid van het

dagelijks bestuur vooraf ter bespreking voor aan het college van gedeputeerde staten/het college van burgemeester en wethouders/het dagelijks bestuur.

2. De commissaris van de Koning/burgemeester/waterschap-voorzitter, dan wel de gedeputeerde/de wethouder/het lid van het dagelijks bestuur maakt de excursies en evenementen die hij heeft aanvaard openbaar binnen één week nadat de excursie, dan wel het evenement heeft plaatsgevonden, onder vermelding van wie deze kosten voor zijn/hun rekening heeft/hebben genomen. De informatie is via internet beschikbaar.
3. De informatie over buitenlandse reizen voor rekening van derden wordt binnen één week na terugkeer in Nederland opgenomen in het register, bedoeld in artikel 5.3, tweede lid.

Toelichting

4.1 In de gedragscode is uitgangspunt dat geschenken, faciliteiten en diensten niet worden geaccepteerd als hiermee de onafhankelijke positie van de bestuurder kan worden beïnvloed. Dat is in ieder geval aan de orde in onderhandelingssituaties. Is daarvan geen sprake dan kunnen om praktische redenen incidentele kleine geschenken (met een geschatte waarde van € 50 of minder) door de bestuurder worden aanvaard, echter nooit op het huisadres. Dit is een in de praktijk ontstaan gebruikelijk richtbedrag maar is geen scherpe grens. Er zijn omstandigheden denkbaar waar elk geschenk, ongeacht de waarde, onacceptabel is. Duurdere geschenken worden in elk geval niet aanvaard. Zij worden teruggestuurd of worden eigendom van de provincie/de gemeente/het waterschap die/dat zorgt voor een goede bestemming van het geschenk. In een openbaar register wordt opgenomen welke geschenken van meer dan € 50 de provincie/de gemeente/het waterschap heeft aanvaard en welke bestemming daaraan is gegeven.

4.2 Dit geldt ook voor werkbezoeken.

4.3 Het gaat hier om excursies en evenementen die betrokkene als commissaris van de Koning/burgemeester/waterschapvoorzitter, dan wel als gedeputeerde/wethouder/lid van het dagelijks bestuur aanvaardt. Excursies en evenementen in de hoedanigheid van lid van een politieke partij vallen hier niet onder.

Bij 4.2 en 4.3. dienen eveneens als afwegingskader voor de motieven van de uitnodigende partij beoordeeld te worden. Het mag er niet om gaan de onafhankelijke positie van de bestuurders te beïnvloeden.

5. Gebruik van voorzieningen van de gemeente/de provincie/het waterschap

Wettelijk kader

Geen andere inkomsten
Een bestuurder geniet geen andere vergoedingen ten laste van provincie/de gemeente/het waterschap dan die bij of krachtens de wet zijn toegestaan (artikelen 43 en 66 Provinciewet, artikelen 44 en 66 Gemeentewet en artikelen 44 en 48 Waterschapswet)

Procedure van declaratie (modelverordeningen rechtspositie VNG en IPO)
Er zijn voor gedeputeerden/wethouders voorschriften opgenomen in de provinciale/gemeentelijke verordening over de wijze van declaratie (inclusief het overleggen van bewijsstukken) van vooruit betaalde (zakelijke) kosten en over rechtstreekse facturering van (zakelijke) kosten bij de provincie/ gemeente. Ook zijn in de provinciale/gemeentelijke verordening voor gedeputeerden/wethouders voorschriften opgenomen over het (zakelijk) gebruik van een provinciale/ gemeentelijke creditcard.

Buitenlandse dienstreis voor gedeputeerden/wethouders (modelverordeningen VNG en IPO)

1. Als de gedeputeerde/wethouder in het provinciaal/gemeentelijk belang een reis buiten Nederland maakt, worden de in redelijkheid gemaakte noodzakelijke reis- en verblijfkosten vergoed.
2. Voor een reis in het provinciaal/gemeentelijk belang buiten Nederland, niet zijnde een reis naar een Europese instelling, is vooraf toestemming van gedeputeerde staten/burgemeester en wethouders vereist.
3. De Provinciale staten/gemeenteraad kunnen/kan aan deze toestemming voorwaarden verbinden.

5.1

1. Het college van gedeputeerde staten/het college van burgemeester en wethouders/het dagelijks bestuur richt de financiële en administratieve organisatie zodanig in dat er een getrouw beeld mogelijk is van de juistheid en rechtmatigheid van de uitgaven, met heldere procedures over de wijze waarop functionele uitgaven rechtstreeks in rekening worden gebracht of kunnen worden gedeclareerd bij de provincie/de gemeente/het waterschap.
2. De commissaris van de Koning/burgemeester/waterschap-voorzitter en de gedeputeerden/de wethouders/de leden van het dagelijks bestuur verantwoorden zich over hun gebruik van de voorzieningen volgens de in het eerste lid vastgestelde regels en procedures.

5.2

1. Een commissaris van de Koning/burgemeester/waterschap-voorzitter respectievelijk een gedeputeerde/wethouder/lid van het dagelijks bestuur meldt het voornemen tot een buitenlandse dienstreis of een uitnodiging daartoe aan het college van gedeputeerde staten/het college van burgemeester en wethouders/het dagelijks bestuur. Hij geeft daarbij informatie over het doel en de duur van de reis, de bijbehorende beleidsoverwegingen, de samenstelling van het gezelschap dat meereist, de geraamde kosten en de wijze waarop van de reis verslag wordt gedaan.
2. De commissaris van de Koning/burgemeester/waterschap-voorzitter, dan wel de gedeputeerde/de wethouder/het lid van het dagelijks bestuur meldt daarbij tevens als hij voornemens is om de buitenlandse dienstreis voor privédoeleinden te verlengen. De extra kosten van de verlenging komen daarbij volledig voor eigen rekening.
3. Het college van gedeputeerde staten/het college van burgemeester en wethouders/het dagelijks bestuur betrekt alle aspecten in de besluitvorming en informeert de provinciale staten/de gemeenteraad/het algemeen bestuur zo spoedig mogelijk over het genomen besluit.

5.3

1. Een commissaris van de Koning/burgemeester/waterschap-voorzitter respectievelijk een gedeputeerde/wethouder/lid van het dagelijks bestuur legt verantwoording af over afgelegde buitenlandse dienstreizen. Hij maakt in ieder geval openbaar wat het doel, de bestemming en de duur van de buitenlandse dienstreis is geweest en wat daarvan de kosten waren voor de provincie/de gemeente/het waterschap.
2. De provinciesecretaris/gemeentesecretaris/secretaris-directeur legt hiervoor een register aan en beheert dit register. Het register is openbaar en via internet beschikbaar.

5.4

Voor de toepassing van de artikelen 5.2 en 5.3 wordt onder buitenlandse dienstreis niet verstaan een dienstreis naar een Europese instelling of een dienstreis naar een buur- provincie/buurgemeente/buurwaterschap in het buitenland.

5.5

Een commissaris van de Koning/burgemeester/waterschap-voorzitter respectievelijk een gedeputeerde/wethouder/lid van het dagelijks bestuur declareert geen kosten die al op andere wijze worden vergoed.

5.6

Gebruik van voorzieningen en eigendommen van de provincie/de gemeente/het waterschap ten eigen bate of ten bate van derden is niet toelaatbaar, tenzij dit wettelijk of volgens interne regels is toegestaan.

Toelichting

5.1 Aan bestuurders worden de voorzieningen, vergoedingen en andere verstrekkingen in bruikleen geboden die een goed functioneren van de bestuurders mogelijk maken.
Wat betreft de uitwerking van de principes van dit stelsel zou kunnen worden aangesloten bij de werkwijze in het Voorzieningenbesluit dat geldt voor ministers en staatssecretarissen:

a. in beginsel worden voorzieningen en verstrekkingen in bruikleen ter beschikking gesteld;
b. indien een voorziening of verstrekking niet in bruikleen ter beschikking kan worden gesteld, wordt de factuur direct ten laste van de begroting van het bestuursorgaan betaald;
c. het vergoeden van voorzieningen en verstrekkingen achteraf door het indienen van declaraties, wordt tot een minimum beperkt;
d. voorzieningen, verstrekkingen en declaraties worden maandelijks openbaar gemaakt op internet.

Uitgangspunt is hier dat zo weinig mogelijk uitgaven door de bestuurder zelf worden gedaan via zijn of haar privérekening. Geldstromen tussen de rekening van het bestuursorgaan en de persoonlijke rekening van de bestuurder maken een zwaardere controle op de uitgaven noodzakelijk.

De bestuurder zal zich nauwgezet moeten houden aan de regels en procedures die er met het oog hierop voor hem/haar gelden.

5.2 en 5.3
Uitgangspunten zijn hier eigen verantwoordelijkheid, transparantie en bereidheid om verantwoording af te leggen. De beoordeling van de noodzaak van de buitenlandse dienstreis ligt bij het college van gedeputeerde staten/burgemeester en wethouders/het dagelijks bestuur.
Ingevolge 5.4 gelden de bepalingen van 5.2 en 5.3 niet voor de meer reguliere (buitenlandse) dienstreizen naar een Europese instelling of een dienstreis naar een buurprovincie/buurgemeente/ buurwaterschap in het buitenland. Voor dergelijke (buitenlandse) reizen vormen deze bepalingen wel een belangrijke richtsnoer.
Buitenlandse reizen die worden gemaakt ten behoeve van de politieke partij zijn geen 'dienstreizen' en vallen dus niet onder 5.2 en 5.3 en komen niet ten laste van de provincie/de gemeente/het waterschap.

Zie paragraaf 5.3. lid 1. voor een uitgebreide toelichting over de regels met betrekking tot verlenging van dienstreizen. Hierbij kan worden aangesloten hetgeen voor rijksambtenaren in de CAO-Rijk is afgesproken over verlengen van een buitenlandse dienstreis wegens privéomstandigheden. De verlenging bedraagt maximaal 72 uur, de meerkosten voor reis en verblijf zelf worden betaald en eventuele besparingen voor de provincie/de gemeente/het waterschap zijn.

Het verlengen van uw dienstreis voor privédoeleinden aan het begin van uw dienstreis is niet toegestaan als u eerder dan noodzakelijk vertrekt om te herstellen van de reis of om te acclimatiseren aan de lokale omstandigheden.

5.6
Stelregel is dat privé gebruik van [provinciale voorzieningen OF gemeentelijke voorzieningen OF voorzieningen van het waterschap] niet is toegestaan. Wel hebben organisaties mogelijk een specifieke regeling die privégebruik van bedrijfsmiddelen reguleert.

6. Uitvoering gedragscode

6.1
De Provinciale staten/De gemeenteraad/Het algemeen bestuur bevorderen/bevordert de eenduidige interpretatie van de gedragscode. Ingeval van leemtes en onduidelijkheden in de gedragscode voorzien/voorziet de provinciale staten/de gemeenteraad/het algemeen bestuur daarin.

6.2
1. Op voorstel van commissaris van de Koning/de burgemeester/waterschapvoorzitter maken/ maakt de provinciale staten/ de gemeenteraad/het algemeen bestuur met hem afspraken over de navolgende onderwerpen:
   a. de periodieke bespreking van het onderwerp integriteit in zijn algemeenheid en van de gedragscode in het bijzonder;
   b. de periodieke bespreking van het overzicht van nevenfuncties en neveninkomsten in de Staten/raad/ algemeen bestuur.
   c. de aanwijzing van contactpersonen of aanspreekpunten integriteit;
   d. de processtappen die worden gevolgd in geval van een vermoeden van een integriteitschending van een politieke ambtsdrager van de provincie/de gemeente/het waterschap.
   e. In het geval van een integriteitsonderzoek door een extern bureau wordt alleen gebruik gemaakt van gecertificeerde onderzoeksbureaus.
2. De afspraken als bedoeld onder 1 worden vastgelegd in een bijlage die onderdeel uitmaakt van de gedragscode.

Toelichting

6.1
De Provinciale staten/de gemeenteraad/het algemeen bestuur zijn/is het hoogste bestuursorgaan en als zodanig verantwoordelijk voor de inhoud van de gedragscode en voor een eenduidige interpretatie daarvan. En voor wijziging/ aanvulling daarvan bij leemtes of onduidelijkheden.

6.2
De Provinciewet/Gemeentewet/Waterschapswet verplicht de provinciale staten/de gemeenteraad/het algemeen bestuur om voor zichzelf en voor de bestuurders een gedragscode vast te stellen.

Aanvullend op de wettelijke regels die gelden voor politieke ambtsdragers, bevat de gedragscode een aantal materiële normen waaraan de politieke ambtsdragers zich committeren. De commissaris van de Koning/burgemeester/waterschap-voorzitter heeft de wettelijke taak om de bestuurlijke integriteit van zijn of haar provincie/gemeente/waterschap te bevorderen (Art. 175 lid 2 Provinciewet, Art. 170 lid 2 Gemeentewet, Art. 94 lid 2 Waterschapswet). Hiermee is de verantwoordelijkheid voor de portefeuille 'integriteit' duidelijk belegd. De wettelijke bepalingen bieden de ruimte om naar gelang de situatie handelend op te treden, waarbij niet alleen gedacht moet worden aan het optreden bij incidenten.

Belangrijk onderdeel is ook de preventie: ervoor te zorgen dat integriteit en integriteitsbewustzijn in de bestuurlijke gremia besproken blijven en daarbij afspraken te maken over een regelmatige bespreking, bijvoorbeeld een of twee keer per jaar, van het thema integriteit, zowel met de volksvertegenwoordiging als binnen het bestuur.

De commissaris van de Koning/burgemeester/waterschap-voorzitter hoeft hier niet alleen voor te staan. Een daartoe aangewezen contactpersoon of vertrouwenspersoon (bijvoorbeeld de griffier/griffier-directeur) kan hier in relatie tot de provinciale staten/gemeenteraad/het algemeen bestuur eveneens een belangrijke rol in spelen. Goed denkbaar is ook dat de Provinciale staten/de gemeenteraad/ het algemeen bestuur met de commissaris van de Koning/ burgemeester/waterschapvoorzitter nadere afspraken maken/maakt over de werkwijze die wordt gevolgd ingeval zich een incident of een vermoeden van een integriteits-schending voordoet. Dat geeft houvast en rust op het moment dat er gehandeld dient te worden. De Provinciale Staten, de gemeenteraad en het algemeen bestuur van het waterschap kan zelf onderling ook afspraken maken over hoe je elkaar aanspreekt.

Al deze processuele en procedurele afspraken zijn terug te vinden in de bijlage die onderdeel uitmaakt van de gedrags-code. De onderwerpen, genoemd in 6.2, zijn niet uitputtend. Modelgedragscode integriteit volksvertegenwoordigers in provincies, gemeenten en waterschappen.

Gedragscode integriteit volksvertegenwoordigers in provincies, gemeenten en waterschappen

Provinciale staten van ;
De gemeenteraad van ;
Het algemeen bestuur van het waterschap ;

Gelet op artikel 15, derde lid, van de Provinciewet/artikel 15, derde lid, van de Gemeentewet/ artikel 33, derde lid, van de Waterschapswet;

Gelezen de voordracht van , d.d. ;

Besluit/besluiten:
voor statenleden/raadsleden/leden van het algemeen bestuur van het waterschap de navolgende gedragscode integriteit vast te stellen:

Gedragscode integriteit statenleden/raadsleden/leden van het algemeen bestuur

Inleiding

Goed bestuur is integer bestuur. Daarmee is integriteit niet alleen een verantwoordelijkheid van de individuele politieke ambtsdragers, maar een gezamenlijk belang dat de hele organisatie en het hele bestuur in al zijn geledingen aangaat. De gedragscode richt zich daarom zowel tot de individuele politieke ambtsdragers als tot de bestuursorganen. Ons democratische systeem en de democratische processen kunnen niet zonder integer functionerende organen en functionarissen. Integriteit van politieke ambtsdragers verwijst naar de zorgvuldigheid die politieke ambtsdragers moeten betrachten bij het invullen van hun rol in de democratische rechtsstaat. Dat betekent de verantwoordelijkheid nemen die met de functie samenhangt en bereid zijn verantwoording af te leggen, aan collega-bestuurders en/of (leden van) de volksvertegenwoordiging en bovenal aan de burger. In de democratische rechtsstaat dient een ieder zich te houden aan de wetten en regels die op democratische wijze zijn vastgesteld. Dat geldt zeker voor de politieke ambtsdragers die (mede) verantwoordelijk zijn voor de totstandkoming van die wetten en regels. Deze plicht is voor de politieke ambtsdrager neergelegd in de eed of gelofte die de politieke ambtsdrager bij de ambtsaanvaarding aflegt: hij/zij zweert/belooft getrouw te zullen zijn aan de Grondwet, de wetten te zullen nakomen en zijn/haar plichten die uit het politieke ambt voortvloeien naar eer en geweten te zullen vervullen.

De volksvertegenwoordiging stelt zowel voor de eigen leden als voor de dagelijkse bestuurders (voorzitter en overige leden van het dagelijks bestuur) een gedragscode vast. Dat is zo vastgelegd in de Provinciewet/Gemeentewet/Waterschapswet.

De gedragscode is een richtsnoer voor het handelen van individuele politieke ambtsdragers en heeft tot doel hen te ondersteunen bij de invulling van hun verantwoordelijkheid voor de integriteit van het openbaar bestuur. Voor de volksvertegenwoordigers is er naast die voor de voorzitter/dagelijkse bestuurders een eigen afzonderlijke gedragscode. Onderhavige gedragscode heeft betrekking op de volksvertegenwoordigers: raadsleden/statenleden/leden van het algemeen bestuur van een waterschap. Veel bepalingen zijn voor de volksvertegenwoordigers en de dagelijkse bestuurders gelijk. Er zijn ook verschillen. Die hebben te maken met de staatsrechtelijke posities, bevoegdheden en met de voor hen geldende wettelijke (integriteits)regels. Het rechtskarakter van de gedragscode is dat van een interne regeling, als nadere invulling en concretisering van de wettelijke regels. De gedragscode bevat in aanvulling op wettelijke regels gedragsnormen en regels over procedures die de transparantie van het handelen van politieke ambtsdragers evenals van de besluitvorming over en de naleving van de normen vergroten. Zij vormt een beoordelingskader en leidraad bij twijfel, vragen en discussies.

Het voorschrijven van een gedragsregel die afwijkt of verder gaat dan een dwingendrechtelijke wettelijke regeling is niet mogelijk. Nemen provincies, gemeenten of waterschappen contra-legem constructies op in de gedragscode dan kunnen die gemakkelijk weer zelf aanleiding zijn voor integriteitsproblemen.

Een gedragscode heeft dus niet de juridische status van een algemeen verbindend voorschrift zoals een provinciale, gemeentelijke of waterschapsverordening waaruit rechten en verplichtingen voortvloeien. Er is sprake van zelfbinding. De regels worden in gezamenlijk debat vastgesteld door de politieke ambtsdragers zelf. In dit licht moeten de regels in de code worden gezien. Dat maakt de gedragscode evenwel niet vrijblijvend. De bestuurders en volksvertegenwoordigers kunnen daarop worden aangesproken en zij dienen zich over de naleving ervan te verantwoorden. Het niet naleven van de gedragscode kan dus wel onderdeel worden van politiek debat en kan ook politieke gevolgen hebben. De gedragscodes bieden politieke ambtsdragers

een handvat om andere politieke ambtsdragers aan te spreken op hun gedrag en hieruit wellicht (politieke) consequenties te trekken. Integriteit is een thema dat betekenis krijgt in het handelen. Een integriteitsbeleid dat alleen op papier bestaat is slechts een dode letter. Daarom moet het handelen van politieke ambtsdragers regelmatig onderwerp van gesprek zijn, juist ook onderling, en ook daarbij geeft de gedragscode ondersteuning. De code en de voorgestelde registraties zijn instrumenten. Integriteit is uiteindelijk niet in regels te vangen. In de woorden van de schrijver C.S. Lewis gaat het om 'doing the right thing, even when no one is watching'.

Politieke ambtsdragers hebben vanzelfsprekend een voorbeeldfunctie. Een politiek ambt wordt verricht in een glazen huis. Een volksvertegenwoordiger gedraagt zich zoals een goed ambtsdrager betaamt. Een politieke ambtsdrager onthoudt zich van gedragingen die de goede uitoefening of het aanzien van het ambt of het openbaar bestuur schaden. Een politiek ambt gewetensvol vervullen gebeurt in de dagelijkse praktijk en strekt zich ook uit tot de privésfeer. In de huidige digitale wereld is zeker sprake van een dunne scheidslijn tussen werk en privé. Daarom is het in ieder geval het downloaden van illegale software, het bekijken, downloaden of verspreiden van pornografische, racistische, discriminerende, beledigende, aanstootgevende of (seksueel) intimiderende teksten en afbeeldingen, of het versturen van berichten die (kunnen) aanzetten tot haat en/of geweld uit den boze.

Integriteit is niet alleen een kwestie van regels, maar ziet ook op de onderlinge omgangsvormen. Een respectvolle omgang met burgers en organisaties, tussen politieke ambtsdragers onderling en tussen politieke ambtsdragers en medewerkers, met behoud van eigen politieke inhoud en stijl, is van belang. In de omgang met burgers, ambtenaren, externe partijen en andere politieke ambtsdragers wordt van een politieke ambtsdrager correct, fatsoenlijk, en respectvol gedrag verwacht dat vrij is van ongewenste omgangsvormen en grensoverschrijdend en (seksueel) intimiderend gedrag zoals hinderlijk gedrag, intimidatie, dubbelzinnige opmerkingen, handtastelijkheden, agressie, pesten en discriminatie.

Politieke ambtsdragers opereren vaak in diverse (boven)lokale netwerken. Deze netwerken dragen bij aan het geworteld zijn van de politieke ambtsdrager. Tegelijkertijd ontstaat hierdoor het risico dat politieke ambtsdragers vanuit het gevoel van sympathie en loyaliteit, de belangen van de eigen netwerken vooropstellen ten koste van het algemeen belang. De schijn van oneigenlijke beïnvloeding kan snel gewekt zijn. Dit maakt duidelijk dat het nadenken over de eigen integriteit verder gaat dan het beoordelen van individuele handelingen. Het vraagt ook dat politieke ambtsdragers zich bewust zijn dat zij altijd verbonden zijn met professionele en persoonlijke netwerken. En dat deze netwerken 'onbewust' een invloed kunnen hebben op de keuzes en acties van de politieke ambtsdrager, die mogelijk tot een schending leiden.

Dit risico van 'netwerkcorruptie' kan de integriteit en de kwaliteit van het lokaal bestuur onder druk zetten.[2]

1. Algemene bepalingen

Wettelijke grondslag

De Provinciale staten/Gemeenteraad/Het algemeen bestuur stelt/stellen een gedragscode vast voor hun leden (artikel 15, derde lid, Provinciewet, artikel 15, derde lid, Gemeentewet en artikel 33, derde lid, Waterschapswet).

1.1
De gedragscode geldt voor de statenleden/raadsleden/leden van het algemeen bestuur, maar richt zich ook tot de bestuursorganen.

1.2
De gedragscode is openbaar en via internet beschikbaar.

2. Voorkomen van belangenverstrengeling

Wettelijk kader

Afleggen eed of belofte (artikel 14 Provinciewet, artikel 14 Gemeentewet en artikel 34 Waterschapswet).
Alvorens hun functie te kunnen uitoefenen leggen de statenleden/raadsleden/leden van het algemeen bestuur in de vergadering, in handen van de voorzitter, de volgende eed (verklaring en belofte) af: "Ik zweer (verklaar) dat ik om tot statenlid/raadslid/lid van het algemeen bestuur benoemd te worden, rechtstreeks noch middellijk, onder welke naam of welk voorwendsel ook, enige gift of gunst heb gegeven of beloofd. Ik zweer (verklaar en beloof) dat ik, om iets in dit ambt te doen of te laten, rechtstreeks noch middellijk enig geschenk of enige belofte heb aangenomen of zal aannemen. Ik zweer(beloof) dat ik getrouw zal zijn aan de Grondwet, dat ik de wetten zal nakomen en dat ik mijn plichten als statenlid/raadslid/lid van het algemeen bestuur naar eer en geweten zal vervullen."
Persoonlijke belangen:
- Een lid van een volksvertegenwoordiging neemt niet deel aan de stemming over
  - een aangelegenheid die hem rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat of waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken;
  - de vaststelling of goedkeuring der rekening van een lichaam waaraan hij rekenplichtig is of tot welks bestuur

[2] Het begrip netwerkcorruptie is geïnspireerd door het promotieonderzoek van '*Netwerkcorruptie; wanneer sociaal kapitaal corrupt wordt*' van Willeke Slingerland, 2018.

hij hoort (artikel 28 Provinciewet, artikel 28 Gemeentewet en artikel 38a Waterschapswet)
- Het bestuursorgaan waakt ertegen dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden (artikel 2:4, tweede lid, Algemene wet bestuursrecht).

Toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot stemonthouding:
- Artikel 28 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt "de stemming" vervangen door "de beraadslaging en stemming".
2. Onder vernummering van het tweede tot en met vierde lid tot derde tot en met vijfde lid wordt een lid ingevoegd, luidende: 2. Op de beraadslaging en stemming, bedoeld in het eerste lid, is artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing.

Incompatibiliteiten en nevenfuncties:
- Verboden overeenkomsten/handelingen: volksvertegenwoordigers mogen in geschillen, waar de provincie(bestuur)/gemeente(bestuur)/waterschaps-(bestuur) partij is, niet als advocaat, adviseur of gemachtigde werkzaam zijn. Zij mogen bepaalde overeenkomsten, waar de provincie/de gemeente/het waterschap bij betrokken is, niet rechtstreeks of middellijk aangaan. Van verboden overeenkomsten kan ontheffing worden verleend.
- (artikel 15, eerste en tweede lid, Provinciewet, artikel 15, eerste en tweede lid, Gemeentewet en artikel 33, eerste en tweede lid, Waterschapswet).
- Op overtreding staat uiteindelijk de sanctie van schorsing en vervallenverklaring van het lidmaatschap van de volksvertegenwoordiging (artikelen X7, X7a en X8 Kieswet)
- Onverenigbaarheid van functies: het zijn van volksvertegenwoordiger sluit het hebben van een aantal andere functies uit (artikel 13 Provinciewet, artikel 13 Gemeentewet en artikel 31 Waterschapswet). Dat leidt er uiteindelijk toe dat betrokkene ophoudt lid te zijn van de volksvertegenwoordiging (artikel X1 Kieswet)
- Openbaarmaking nevenfuncties: volksvertegenwoordigers maken openbaar welke nevenfuncties zij vervullen. De lijst met nevenfuncties ligt ter inzage op het provinciehuis/gemeentehuis/waterschaphuis (artikel 11 Provinciewet, artikel 12 Gemeentewet en artikel 32 Waterschapswet).

2.1

1. Het statenlid/raadslid/lid van het algemeen bestuur levert de griffier/secretaris-directeur de informatie aan over de (neven)functies die openbaar gemaakt moeten worden bij aanvang van het statenlidmaatschap/raadslidmaatschap/lidmaatschap van het algemeen bestuur, dan wel binnen één maand na aanvaarding van de (neven)functie en geeft hem de wijzigingen daarin door.
2. De informatie betreft in ieder geval de omschrijving van de (neven)functie, de organisatie voor wie de (neven)functie wordt verricht, of het al dan niet een (neven)functie betreft uit hoofde van het statenlidmaatschap/raadslidmaatschap/lidmaatschap van het algemeen bestuur en of de (neven)functie bezoldigd of onbezoldigd is.
3. De griffier/secretaris-directeur legt hiervoor een register aan en beheert dit register. Het register is openbaar en via internet beschikbaar.

Toelichting

Het betreft een uitwerking van de wettelijke verplichting om nevenfuncties openbaar te maken. De informatie wordt neergelegd in een openbaar register. Het statenlid/raadslid/lid van het algemeen bestuur is verantwoordelijk voor de tijdige aanlevering van de informatie en voor de actualiteit daarvan.

3. Informatie

Wettelijk kader

Informatieplicht
Gedeputeerde staten/Burgemeester en wethouders/Het dagelijks bestuur van het waterschap en elk van zijn leden zijn verplicht alle inlichtingen te geven die de volksvertegenwoordiging nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak. Het betreft zowel een actieve als een passieve informatieplicht. Ook als individuele volksvertegenwoordigers informatie vragen zal die informatie aan de volksvertegenwoordiging moeten worden verstrekt.
De informatie kan alleen worden geweigerd als die in strijd is met het openbaar belang (artikel 167 Provinciewet, artikel 169 Gemeentewet en artikel 89 Waterschapswet)

Geheimhouding
- Een ieder die is betrokken bij de uitvoering van de taak van een bestuursorgaan en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, en voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift ter zake van die gegevens een geheimhoudingsplicht geldt, is verplicht tot geheimhouding van die gegevens, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hem tot mededeling verplicht of uit zijn taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit (artikel 2:5 Algemene wet bestuursrecht).
- Gedeputeerde staten/Burgemeester en wethouders/Het dagelijks bestuur van het waterschap kunnen/kan op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, geheimhouding opleggen. Ook de commissaris van de Koning/burgemeester/ waterschapvoorzitter heeft die bevoegdheid.

- De geheimhoudingsplicht moet worden bevestigd door de volksvertegenwoordiging, als het stukken betreft die met de volksvertegenwoordiging worden gedeeld. Ook de provinciale staten/gemeenteraad/ het algemeen bestuur van het waterschap, dan wel (de voorzitter van) een commissie kan/kunnen geheimhouding opleggen (artikelen 25, 55 en 91 Provinciewet, artikelen 25, 55 en 86 Gemeentewet en artikelen 37 en 43 Waterschapswet).
- De geheimhouding duurt voort totdat deze wordt opgeheven door het orgaan dat de geheimhouding oplegde, of – indien het aan de volksvertegenwoordiging is overgelegd – de volksvertegenwoordiging de geheimhouding opheft.
- Het schenden van de geheimhoudingsplicht is een misdrijf (artikel 272 Wetboek van Strafrecht).

3.1

Het statenlid/raadslid/lid van het algemeen bestuur gaat zorgvuldig en correct om met de informatie waarover hij uit hoofde van zijn lidmaatschap van Staten/Raad/Algemeen bestuur beschikt en zorgt ervoor dat vertrouwelijke en geheime informatie veilig wordt bewaard.

3.2

1. Het statenlid/raadslid/lid van het algemeen bestuur maakt niet ten eigen bate of ten bate van derden gebruik van in de uitoefening van het ambt verkregen (nog) niet openbare informatie.

Toelichting

3.1 Het is belangrijk de juiste maatregelen te treffen om te voorkomen dat onbevoegden vertrouwelijke en/of geheime gegevens kunnen bezitten, raadplegen of beschadigen. Daarbij moet in de digitale setting worden gedacht aan de beveiliging van de computer, smartphones e.d. met wachtwoorden en het niet onbeheerd achterlaten van USB-sticks met vertrouwelijke/geheime informatie.

4. Geschenken, faciliteiten, diensten, excursies, evenementen en buitenlandse reizen op uitnodiging van derden

Wettelijk kader

De eed of belofte die het statenlid/raadslid/lid van het algemeen bestuur op grond van artikel 14 van de Provinciewet, artikel 14 van de Gemeentewet en artikel 34 van de Waterschapswet moet afleggen heeft onder meer betrekking op het geven, aannemen of beloven van giften, gunsten of geschenken. Zie voor de wetstekst inzake de eed of belofte het wettelijk kader onder 2 voor de bepalingen ter voorkoming van belangenverstrengeling.

4.1

1. Een statenlid/raadslid/lid van het algemeen bestuur accepteert en biedt geen geschenken, faciliteiten en diensten als zijn onafhankelijke positie hierdoor kan worden beïnvloed.
2. Het statenlid/raadslid/lid van het algemeen bestuur kan, tenzij het eerste lid van toepassing is, incidentele geschenken die een geschatte waarde van € 50 of minder vertegenwoordigen, behouden.
3. Geschenken die het statenlid/raadslid/lid van het algemeen bestuur uit hoofde van zijn ambt ontvangt en die een geschatte waarde van meer dan € 50 vertegenwoordigen worden, indien zij niet worden teruggestuurd, geregistreerd en eigendom van de provincie/de gemeente/het waterschap.
4. De griffier/secretaris-directeur legt een register aan van de geschenken met een geschatte hogere waarde dan € 50. In het register is aangegeven welke bestemming de provincie/ de gemeente/ het waterschap hieraan heeft gegeven. Het register is openbaar en via internet beschikbaar.
5. Geschenken worden niet op het huisadres ontvangen.

4.2

1. Deelname aan excursies en evenementen voor rekening van anderen dan de provincie/de gemeente/het waterschap maakt het statenlid/raadslid/lid van het algemeen bestuur openbaar binnen één week nadat de excursie, dan wel het evenement heeft plaatsgevonden. Hij maakt daarbij in ieder geval openbaar wie deze kosten voor zijn/hun rekening heeft/ hebben genomen.
2. De informatie is via internet beschikbaar.

4.3

1. Een statenlid/raadslid/lid van het algemeen bestuur meldt de griffier/secretaris-directeur de buitenlandse reizen op uitnodiging van derden binnen één week na terugkeer in Nederland. Hij meldt in ieder geval wat het doel, de bestemming en de duur van de buitenlandse reis is geweest en wat daarvan de kosten waren.
2. De griffier/secretaris-directeur legt hiervoor een register aan en beheert dit register. Het register is openbaar en via internet beschikbaar.

Toelichting

4.1 In de gedragscode is uitgangspunt dat geschenken, faciliteiten en diensten niet worden geaccepteerd als hiermee de onafhankelijke positie van het statenlid/ raadslid/lid van het algemeen bestuur kan worden beïnvloed. Dat is in ieder geval aan de orde in onderhandelingssituaties.

Is daarvan geen sprake dan kunnen om praktische redenen incidentele kleine geschenken (met een geschatte waarde van € 50 of minder) door het statenlid/raadslid/lid van het algemeen bestuur worden aanvaard, echter nooit op het huisadres. Dit is een in de praktijk ontstaan gebruikelijk richtbedrag maar is geen scherpe grens. Er zijn omstandigheden denkbaar waar elk geschenk, ongeacht de waarde, onacceptabel is. Duurdere geschenken worden in elk geval niet aanvaard. Zij worden teruggestuurd of worden eigendom van de provincie/de gemeente het waterschap die/ dat zorgt voor een goede bestemming van het geschenk. In een openbaar register wordt opgenomen welke geschenken van meer dan € 50 de provincie/de gemeente/het waterschap heeft aanvaard en welke bestemming daaraan is gegeven. 4.2 en 4.3 Het gaat hier om excursies, evenementen en buitenlandse reizen die betrokkene als statenlid/raadslid/ lid van het algemeen bestuur aanvaardt. Excursies, evenementen en buitenlandse reizen in de hoedanigheid van lid van een politieke partij vallen hier dus niet onder.

5. Gebruik van voorzieningen van de provincie/de gemeente/het waterschap

Wettelijk kader

Procedure van declaratie (modelverordeningen VNG en IPO)
Er zijn voor statenleden/raadsleden voorschriften opgenomen in de provinciale/ gemeentelijke verordening over de wijze van declaratie (inclusief het overleggen van bewijsstukken) van vooruit betaalde (zakelijke) kosten en over rechtstreekse facturering van (zakelijke) kosten.

Buitenlandse excursie of reis voor statenleden/raadsleden (modelverordeningen VNG en IPO)
De Provinciale staten/gemeenteraad kunnen/kan een staten/ raadscommissie (of een delegatie uit de gemeenteraad) toestemming verlenen voor een excursie of reis naar het buitenland. Die excursie/ reis moet zijn georganiseerd door of vanwege de provincie/gemeente. De in redelijkheid gemaakte reis- en verblijfkosten komen voor rekening van de provincie/ gemeente.
De Provinciale staten/gemeenteraad kunnen/kan aan de toestemming voorwaarden verbinden.

5.1

1. Gedeputeerde staten/Burgemeester en wethouders/ Het dagelijks bestuur richten/richt de financiële en administratieve organisatie zodanig in dat er een getrouw beeld mogelijk is van de juistheid en rechtmatigheid van de uitgaven, met heldere procedures over de wijze waarop functionele uitgaven rechtstreeks in rekening worden gebracht of kunnen worden gedeclareerd bij de provincie/de gemeente/het waterschap.
2. Het statenlid/raadslid/lid van het algemeen bestuur verantwoordt zich over zijn gebruik van de voorzieningen volgens de in het eerste lid vastgelegde regels en procedures.

5.2.

Een statenlid/raadslid/lid van het algemeen bestuur declareert geen kosten die reeds op andere wijze worden vergoed.

5.3

Gebruik van voorzieningen en eigendommen van de provincie/de gemeente/het waterschap ten eigen bate of ten bate van derden is, tenzij dit wettelijk is geregeld, niet toegestaan.

Toelichting

5.1 Aan statenleden/raadsleden/leden van het algemeen bestuur worden de voorzieningen, vergoedingen en andere verstrekkingen in bruikleen geboden die een goed functioneren van de volksvertegenwoordigers mogelijk maken. Wat betreft de uitwerking van de principes van dit stelsel zou kunnen worden aangesloten bij de werkwijze in het Voorzieningenbesluit dat geldt voor ministers en staatssecretarissen:

a. in beginsel worden voorzieningen en verstrekkingen in bruikleen ter beschikking gesteld;
b. indien een voorziening of verstrekking niet in bruikleen ter beschikking kan worden gesteld, wordt de factuur direct ten laste van de begroting van het bestuursorgaan betaald;
c. het vergoeden van voorzieningen en verstrekkingen achteraf door het indienen van declaraties, wordt tot een minimum beperkt;
d. voorzieningen, verstrekkingen en declaraties worden maandelijks openbaar gemaakt op internet.

Uitgangspunt is hier dat zo weinig mogelijk uitgaven door de volksvertegenwoordiger zelf worden gedaan via zijn of haar privérekening. Geldstromen tussen de rekening van het bestuursorgaan en de persoonlijke rekening van de volksvertegenwoordiger maken een zwaardere controle op de uitgaven noodzakelijk. Het statenlid/raadslid/lid van het algemeen bestuur zal zich nauwgezet moeten houden aan de regels en procedures die er met het oog hierop voor hem/ haar gelden.

6. Uitvoering gedragscode

6.1

De Provinciale staten/De gemeenteraad/Het algemeen bestuur bevordert/bevorderen de eenduidige interpretatie van de gedragscode. Ingeval van leemtes en onduidelijkheden in de gedragscode voorzien/voorziet de provinciale staten/de gemeenteraad/het algemeen bestuur daarin.

6.2

1. Op voorstel van de commissaris van de Koning/ de burgemeester/de waterschapvoorzitter maken/maakt de provinciale staten/ gemeenteraad/ het algemeen bestuur afspraken over de navolgende onderwerpen:
   a. de periodieke bespreking van het onderwerp integriteit in zijn algemeenheid en van de gedragscode in het bijzonder;
   b. de aanwijzing van contactpersonen of aanspreekpunten integriteit;
   c. de processtappen die worden gevolgd ingeval van een vermoeden van een integriteitschending door een politieke ambtsdrager van de provincie/de gemeente/het waterschap.
   d. In het geval van een integriteitsonderzoek door een extern bureau wordt alleen gebruik gemaakt van gecertificeerde onderzoeksbureaus.
2. De afspraken als bedoeld onder 1, worden vastgelegd in een bijlage die onderdeel uitmaakt van de gedragscode.

Toelichting

6.1
De Provinciale staten/De gemeenteraad/Het algemeen bestuur zijn/is het hoogste bestuursorgaan en als zodanig verantwoordelijk voor de inhoud van de gedragscode en voor een eenduidige interpretatie daarvan. En voor wijziging/ aanvulling daarvan bij leemtes of onduidelijkheden.
6.2
De Provinciewet/Gemeentewet/Waterschapswet verplicht de provinciale staten/de gemeenteraad/ het algemeen bestuur om voor zichzelf en voor de bestuurders een gedragscode vast te stellen.
Aanvullend op de wettelijke regels die gelden voor politieke ambtsdragers, bevat de gedragscode een aantal materiële normen waaraan de politieke ambtsdragers zich committeren.
De commissaris van de Koning/burgemeester/waterschap-voorzitter heeft de wettelijke taak om de bestuurlijke integriteit van zijn of haar provincie/gemeente/waterschap te bevorderen (Art. 175 lid 2 Provinciewet, Art. 170 lid 2 Gemeentewet, Art. 94 lid 2 Waterschapswet). Hiermee is de verantwoordelijkheid voor de portefeuille 'integriteit' duidelijk belegd. De wettelijke bepalingen bieden de ruimte om naar gelang de situatie handelend op te treden, waarbij niet alleen gedacht moet worden aan het optreden bij incidenten.

Belangrijk onderdeel is ook de preventie: ervoor te zorgen dat integriteit en integriteitsbewustzijn in de bestuurlijke gremia besproken blijven en daarbij afspraken te maken over een regelmatige bespreking van het thema integriteit, bijvoorbeeld een of twee keer per jaar, zowel in de volksvertegenwoordiging als met het bestuur.

De commissaris van de Koning/de burgemeester/de waterschapvoorzitter hoeft hier niet alleen voor te staan. Een daartoe aangewezen contactpersoon of vertrouwenspersoon (bijvoorbeeld de griffier/ griffier-directeur) kan hier in relatie tot de provinciale staten/de gemeenteraad/ het algemeen bestuur eveneens een belangrijke rol in spelen. Goed denkbaar is ook dat de provinciale staten/de gemeenteraad/het algemeen bestuur met de commissaris van de Koning/ burgemeester/waterschapvoorzitter nadere afspraken maken/maakt over de werkwijze die wordt gevolgd ingeval zich een incident of een vermoeden van een integriteitsschending voordoet. Dat geeft houvast en rust op het moment dat er gehandeld dient te worden. De Provinciale Staten, de gemeenteraad en het algemeen bestuur van het waterschap kan zelf onderling ook afspraken maken over hoe je elkaar aanspreekt.

Al deze processuele en procedurele afspraken zijn terug te vinden in de bijlage die onderdeel uitmaakt van de gedragscode. De onderwerpen, genoemd in 6.2, zijn niet uitputtend.

Colofon

Een gezamenlijke publicatie van
Het Interprovinciaal Overleg
De Vereniging van Nederlandse Gemeenten
De Unie van Waterschappen
Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Deze publicatie is digitaal beschikbaar op de websites van bovengenoemde organen en tevens te downloaden op www.politiekeambtsdragers.nl

xx 2021
B-7061

4e Gewijzigde druk xxx 2021

Interprovinciaal Overleg ip

VNG
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

UNIE VAN WATERSCHAPPEN

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties