Handreiking integriteit van politiek ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen

Met modelgedragscode

Tweede gewijzigde druk

Handreiking integriteit van politiek ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen

Met modelgedragscode

2e gewijzigde druk

Inhoudsopgave

1. Inleiding 5

1.1 Kwaliteit van het openbaar bestuur en integriteit 5
1.2 Meer dan regels en procedures 6
1.3 Gedragscodes 7
1.4 Leeswijzer 8
1.5 Terminologie 8

2. Belangenverstrengeling 11

2.1 Omschrijving en wettelijke bepalingen 11
2.2 Onverenigbaarheid van functies 13
2.3 Verboden handelingen 13
2.4 Deelname aan stemming 14
2.5 Deelname aan besluitvorming 15
2.6 Nevenfuncties 19
2.7 Q.q. nevenfuncties 20
2.8 Melding en openbaarmaking nevenfuncties 21
2.9 Inkomsten uit nevenfuncties en q.q. nevenfuncties 21
2.10 Financiële belangen 22
2.11 Draaideurconstructies 25
2.12 Aanbevelingen 26

3. Informatie 29

3.1 Basisregels voor omgaan met informatie 29
3.2 Oneigenlijk gebruik van niet openbare informatie 30
3.3 Beslotenheid en geheime informatie 31
3.4 Vertrouwelijke informatie 31
3.5 E-mail- en internetgebruik; sociale media 32
3.6 Aanbevelingen 33

4. Geschenken, diensten en uitnodigingen 35

4.1 Nooit in ruil voor een tegenprestatie 35
4.2 Geschenken van en aan de gemeente, de provincie of het waterschap 37
4.3 Geschenken aan individuele politiek ambtsdragers 37

4.4 Etentjes, excursies en evenementen 39
4.5 Aanbevelingen 39

5. Voorzieningen politiek ambtsdragers 41

5.1 Kwetsbaarheid van ambtsdragers bij vergoeding van kosten 41
5.2 Bedrijfsvoeringskosten 44
5.3 Bestuurskosten 45
5.3.1 Algemene bestuurskosten 45
5.3.2 Specifiek geregelde bestuurskosten 47
5.4 Kosten die voor eigen rekening blijven 47
5.5 Vergoedingenoverzicht onkosten 49
5.6 Betalingswijze voorzieningen van bestuurders 50
5.7 Aanbevelingen 52

6. Inkopen en aanbesteden 55

6.1 Kwetsbaar voor schending integriteit 55
6.2 Inkoop- en aanbestedingsbeleid 56
6.3 Regelgeving 56
6.4 Belangenverstrengeling en beïnvloeding 57
6.5 Integriteit van ondernemers; de wet Bibob 58
6.6 Aanbevelingen 59

7. Financiële functie 61

7.1 Transparantie, controle en verantwoording van uitgaven 61
7.2 Financiële verordeningen 62
7.3 De jaarrekening 62
7.4 De acccountantscontrole 63
7.5 De rekenkamer 63

8. De organisatie van het integriteitsbeleid: enkele aanbevelingen 65

Bijlage: Modelgedragscode politiek ambtsdragers 69

Colofon 75

1

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 politiek 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, is er een agressievere zakelijke lobby vanuit de samenleving en krijgt het overheidsmanagement bedrijfseconomische normen opgelegd. Bovendien is de belangstelling voor integriteitsvraagstukken sterk toegenomen. Elke politiek 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. Parlementariërs stellen Kamervragen. En terecht, want belangenverstrengeling, misbruik van positie, corruptie en fraude kunnen niet worden getolereerd.

Politiek ambtsdragers vervullen een voorbeeldfunctie voor de burgers en voor hun ambtenaren. De handel en wandel van politiek ambtsdragers heeft zijn weerslag op de hele organisatie, zowel in positieve als in negatieve zin. Politiek ambtsdragers zijn verantwoordelijk voor de integriteit van hun organisatie en dus voor de integriteit van hun ambtenaren. De politiek 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 politiek 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 gezamenlijke productie van de VNG, het IPO, de UvW en het Ministerie van BZK. Zij willen hiermee gemeenten, provincies en waterschappen stimuleren en ondersteunen bij hun inspanningen om de bestuurlijke integriteit te versterken.De handreiking is bedoeld voor politiek ambtsdragers. De primaire verantwoordelijkheid voor integriteit ligt bij elke gemeente, provincie en waterschap afzonderlijk maar vóór alles bij elke ambtsdrager persoonlijk.
De handreiking biedt wellicht ook aanknopingspunten voor de besturen van de BES-eilanden.

1.2 Meer dan regels en procedures

Om het integriteitsbeleid handen en voeten te geven is een aantal regels en procedures ontwikkeld. Echter, wat nog belangrijker is: integriteit is een grondhouding, een kwestie van mentaliteit, iets waar je aan kunt werken en waar je in kunt groeien. In het integriteitsbeleid zal dan ook 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 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 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 gemeenten, provincies en waterschappen zijn wettelijk geregeld. Daarom is het van groot belang dat de bestuursorganen voor de juiste checks en balances zorgen als zij hun bevoegdheden delegeren en mandateren. Daarbij moet rekening worden gehouden met eventuele integriteitsrisico's.

1.3 Gedragscodes

Gedragscodes zijn een belangrijk instrument en hulpmiddel om een open, transparante en integere organisatiecultuur te realiseren. De Gemeente, Provincie- en Waterschapswet verplichten de gemeenteraad, Provinciale Staten 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 politiek ambtsdragers waarborgen. Het rechtskarakter is dat van een interne regeling, in aanvulling op de wettelijke regels. De gemeente-, provincie- en waterschapsbesturen hebben veel vrijheid om deze zelf in te vullen. Het is een instrument waar iedereen op kan worden aangesproken. Gebeurt dat niet, dan is de gedragscode een dode letter.

Het voeren van een integriteitsbeleid is een wettelijke verplichting op grond van de Ambtenarenwet. Er moet aandacht worden besteed aan het bevorderen van integriteitsbewustzijn en aan het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie. Ook moet het bevoegd gezag ervoor zorgen dat het integriteitsbeleid vast onderdeel uitmaakt van het personeelsbeleid, onder andere door integriteit in functioneringsgesprekken en werkoverleg aan de orde te stellen, en door scholing en vorming aan te bieden op het gebied van integriteit. Elke overheid moet op grond van diezelfde verplichting, een gedragscode hebben voor goed ambtelijk handelen. Deze verplichting is mede reden geweest om ook afspraken over basisnormen integriteit in te voeren voor politiek ambtsdragers[1]. Deze zijn vervolgens omgezet in een eigen modelgedragscode voor politiek ambtsdragers.

[1] De basisnormen integriteit (Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie) staan ook vermeld in de Monitor Integriteit Openbaar Bestuur 2012, uitgave van BIOS/CAOP, nov. 2012 en zijn te downloaden op *www.integriteitoverheid.nl*.

1.4 Leeswijzer

De hoofdstukken 2 tot en met 7 bestrijken de belangrijkste onderwerpen waarbij zich integriteitsrisico's voordoen. Per onderwerp worden de risico's beschreven en mogelijkheden om de risico's te vermijden. Alle teksten zijn gebaseerd op de Gemeente- , Provincie- en Waterschapswet. Ook bevat elk hoofdstuk een aantal aanbevelingen, met uitzondering van hoofdstuk 7 dat een apart karakter heeft. Praktijkvoorbeelden zijn eveneens in de hoofdstukken verwerkt. Hoofdstuk 8 licht het 'hoe' van het integriteitsbeleid toe: de aanpak ervan binnen de eigen organisatie. Bij de handreiking is als bijlage de Modelgedragscode politiek ambtsdragers gevoegd.

1.5 Terminologie

- Politiek ambtsdragers: bestuurders en gekozen volksvertegenwoordigers van gemeenten, provincies en waterschappen.
- Bestuurders: burgemeesters, wethouders, commissarissen van de Koning, gedeputeerden, voorzitter en leden van het dagelijks bestuur van een waterschap. Deze bestuurscolleges worden ook aangeduid als het dagelijks bestuur/DB.
- Volksvertegenwoordigers: raadsleden, Statenleden 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 politiek ambtsdragers, wordt gesproken over 'bestuurders' dan wel 'volksvertegenwoordigers'.

2

2. Belangenverstrengeling

2.1 Omschrijving en wettelijke bepalingen

Van belangenverstrengeling is sprake als het publiek belang wordt vermengd met het persoonlijk belang van een politiek 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

De griffier van een gemeente stuurt vijf maanden voorafgaand aan de verkiezingen een brief uit aan alle organisaties in de gemeente die deelnemen aan de verkiezingen opdat zij daar bij 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. Geanticipeerd wordt op bepaalde praktijkvragen over mogelijke incomptabiliteiten. 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. Dit geldt ook voor een nevenfunctie waarin de bestuurder qualitate qua is benoemd: de zogenoemde q.q.-nevenfunctie. Een voorbeeld is het commissariaat van een overheidsbedrijf. Ook bij een q.q.-nevenfunctie kunnen immers de belangen van de gemeente, provincie of waterschap en die van de organisatie waarvoor de functie wordt vervuld, niet altijd dezelfde zijn.

Het onafhankelijk handelen van politiek ambtsdragers staat zowel in de eed of belofte [2], als in een aantal wettelijke bepalingen. De Gemeentewet, Provinciewet en Waterschapswet verbieden in dit verband:

- uitoefening van met het ambt onverenigbare functies (zie 2.2):
- bepaalde handelingen van politiek ambtsdragers (zie 2.3);
- deelname van bestuurders en volksvertegenwoordigers aan stemming in bepaalde gevallen (zie 2.4);
- nevenfuncties waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van de politieke functie (zie 2.6). Overigens heeft het verbod op het vervullen van dergelijke nevenfuncties niet uitsluitend te maken met het al dan niet onafhankelijk handelen van de politiek ambtsdrager. Het kan hier bijvoorbeeld ook gaan om imagobeschadiging van het ambt.

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

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) ten slotte, moet een bestuursorgaan ervoor waken dat de besluitvorming wordt beïnvloed door persoonlijke belangen (zie 2.5).

Belangenverstrengeling kan worden tegengegaan door onder meer:
- een meldingsregeling van financiële belangen (zie 2.7);
- afspraken die voorkomen dat politiek ambtsdragers na hun aftreden direct weer voor betaald werk worden binnengehaald (zie 2.8).

2.2 Onverenigbaarheid van functies

Als een politiek 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 politiek ambtsdragers op vrijwel dezelfde wijze vastgelegd welke functies hoe dan ook onverenigbaar zijn met het politieke ambt[3]. Bij het onderzoek naar de geloofsbrieven 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, lid van de rekenkamer van de gemeente of provincie, van Nationale ombudsman en van ambtenaar aangesteld of ondergeschikt aan het desbetreffende bestuursorgaan. Bijvoorbeeld: een ambtenaar bij waterschap X kan niet tegelijkertijd in het algemeen bestuur van hetzelfde waterschap zitten.

2.3 Verboden handelingen

Om de verhouding tussen politiek ambtsdrager en 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 Gemeente-, Provincie- en Waterschapswet [4]. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om werkzaamheden als advocaat of adviseur voor het provincie-, waterschaps- of gemeentebestuur 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.

[3] Artikelen 13, 36b, 68 Gemeentewet, artikelen 13, 35c, 67 Provinciewet, artikelen 31, 45,47 Waterschapswet.
[4] Artikelen 15, 41c, 69 Gemeentewet, artikelen 15, 40c, 68 Provinciewet, artikel 33 Waterschapswet.

Een risicoanalyse Integriteit voor bestuurders. Beschrijving van een aanpak (Provinciale Werkgroep Integriteit Limburg)

In Limburg werken de provincie, gemeenten en waterschappen samen op het gebied van integriteit. Zij vinden het van belang om integriteitsrisico's bij bestuurders in beeld te kunnen brengen. Bij deze risicoanalyse* wordt op basis van gegevens uit open bronnen en informatie van betrokkene zelf, nagegaan of er feiten of omstandigheden zijn die het functioneren als integer bestuurder kunnen belemmeren. Het onderzoek naar de feiten wordt door een extern bureau verricht. Er wordt ingezoomd op persoonlijke omstandigheden die betrokkene kwetsbaar kunnen maken vanuit de optiek van integriteit. De risico's liggen doorgaans op het terrein van belangenverstrengeling en financiële belangen. Een beeld hiervan wordt verkregen aan de hand van het onderzoek en het overzicht dat betrokkene aanlevert van nevenfuncties, financiën, lidmaatschappen en schuldposities. Met betrokkene worden eventuele risico's besproken en worden maatregelen voorgesteld om tot risicobeheersing te komen. Het resultaat van het onderzoek wordt besproken met de raad waarna de benoeming kan plaatsvinden.
De uitvoering van de risicoanalyse vindt plaats onder de verantwoordelijkheid van de burgemeester als opdrachtgever. De vertrouwelijkheid van het traject wordt gewaarborgd.

** Dit is de beschrijving van een nieuwe opzet van de risico-analyse zoals eerder in Limburg werd toegepast. Dit nieuwe uniform toepasbare screeningsmodel is naar verwachting eind 2013 beschikbaar en dan te downloaden via www.integriteitLimburg.nl*

2.4 Deelname aan stemming

Soms moet een politiek ambtsdrager stemmen over een onderwerp waar hij direct of indirect persoonlijk bij 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'[5]. In deze gevallen moet betrokkene zelf de afweging maken of het nodig is zich van stemming te onthouden. Als hij concludeert dat hij beter niet mee kan stemmen, dan moet hij zich daar ook aan houden. De verantwoordelijkheid daarvoor legt de wet dus allereerst bij de betrokkene zelf. Wel kunnen in een reglement van orde of in de gedragscode nadere bepalingen hierover worden opgenomen.

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

Zaken die de bestuurder of volksvertegenwoordiger direct of indirect aangaan, zijn bijvoorbeeld familierelaties, eigendommen, financiële belangen (zoals aandelen), of bestuurslidmaatschappen van gesubsidieerde instellingen. Belangenverstrengeling ontstaat bijvoorbeeld als een wethouder, gedeputeerde of dagelijks-bestuurslid van een waterschap, beslist over het verlenen van een vergunning aan zichzelf of iemand uit zijn persoonlijke omgeving. Ook een raadslid dat meebesluit over de bestemming van het buitengebied waar hij zelf een boerenbedrijf bezit, maakt zich schuldig aan belangenverstrengeling. Een ander voorbeeld is het Statenlid dat stemt over de gunning van een bouwopdracht terwijl hij familiebanden heeft met een van de meedingende aannemingsbedrijven. De bestuurder of volksvertegenwoordiger zal hier steeds zelf de afweging moeten maken of hij kan deelnemen aan beraadslagingen en stemming.

Politiek 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 diensten, lid van verenigingen en wijkbewoner. Daarom kan een raadslid zonder bezwaar meestemmen over bijvoorbeeld de afvalinzameling of het openbaar vervoer in zijn eigen wijk.

2.5 Deelname aan besluitvorming

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 bestuursorgaan kan de bestuurder of volksvertegenwoordiger in kwestie, in elk geval nooit verbieden om te stemmen. Het stemrecht is een gewaarborgd recht. Het betrokken lid beslist te allen tijde zelf of hij al of niet aan de besluitvorming deelneemt. Wel is het verstandig dat een 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 en/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 zaak achteraf in een kwade reuk komt te staan.

Net als in de Gemeente-, de Provincie- en de Waterschapswet, staat ook in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een bepaling over onafhankelijke besluitvorming door het openbaar bestuur. Artikel 2:4 bepaalt dat het bestuursorgaan zijn taak vervult zonder vooringenomenheid. Het bestuursorgaan moet ervoor waken dat personen die er deel van uitmaken of ervoor werken, de besluitvorming beïnvloeden doordat zij een persoonlijk belang bij een besluit hebben. De Awb gaat hier verder in dan de artikelen over deelname aan stemming in de Gemeentewet en Provinciewet. Het begrip ‘persoonlijk belang’ in artikel 2:4 Awb betekent ‘ieder belang dat niet behoort tot de belangen die het bestuursorgaan behoort te behartigen’. Het begrip ‘beïnvloeding van de

besluitvorming' gaat niet alleen over de stemming, maar over het gehele proces van besluitvorming. Dit betekent dat zowel de politiek ambtsdrager zelf, als het gehele bestuursorgaan, elk een eigen verantwoordelijkheid heeft. Zij moeten afwegen of de onafhankelijke besluitvorming (of de schijn daarvan) van de betrokken ambtsdrager in het geding is. Het bestuursorgaan heeft de plicht om de nodige voorzorgsmaatregelen te treffen.

De vraag daarbij is hoe deze verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan zich verhoudt tot de individuele beslissingsbevoegdheid van een politiek ambtsdrager. Het gaat hierbij met andere woorden om de verhouding tussen artikel 2:4 Awb en respectievelijk artikel 28 van de Gemeente- en Provinciewet en artikel 38a van de Waterschapswet. De afgelopen jaren zijn hierover uitspraken door de bestuursrechter gedaan.

In de uitspraak 'Winsum' van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 7 augustus 2002, werd een besluit van een gemeenteraad vernietigd omdat het in strijd was met artikel 2:4 Awb. De rechter betoogde dat de gemeenteraad, vanwege de door een raadslid gewekte schijn van belangenverstrengeling, had moeten voorkomen dat over de desbetreffende zaak een besluit werd genomen met de kleinst mogelijke meerderheid, waarbij de stem van het bewuste raadslid doorslaggevend had kunnen zijn. In de uitspraak 'Loenen' van de Raad van State[6] van 22 juni 2011 worden de criteria uit de Winsumuitspraak bevestigd en zelfs aangescherpt. De Raad van State overwoog dat indien er een persoonlijk belang is bij een bepaald besluit een raadslid niet mag meestemmen over dat besluit, ongeacht de vraag of zijn stem wel of niet beslissend is. In recente uitspraken[7] geeft de Raad van State nadere uitleg over wat onder persoonlijk belang moet worden verstaan. Met het begrip persoonlijk belang in artikel 2:4 Awb wordt gedoeld op ieder belang dat niet behoort tot de belangen die het bestuursorgaan uit hoofde van de hem opgedragen taak behoort te behartigen. "In aanmerking genomen dat het hier gaat om besluitvorming door de gemeenteraad die een belangenafweging vergt waarbij politieke inzichten een belangrijke rol spelen, ligt het in de rede voor de invulling van het begrip 'persoonlijk belang' aansluiting te zoeken bij artikel 28, eerste lid, onder a, van de Gemeentewet. Deze bepaling dient strikt te worden uitgelegd, nu daarbij het fundamentele recht van een raadslid om deel te nemen aan een stemming wordt ingeperkt".
Volgens de Raad van State volgt uit artikel 2:4 Awb in het algemeen niet dat een persoon die deel uitmaakt van een democratisch gekozen bestuursorgaan zoals de gemeenteraad en die bij een besluit belanghebbende is als bedoeld in artikel 1:2, lid 1 Awb, zich zou moeten onthouden van deelname aan de besluitvorming. Er kunnen zich echter bijkomende omstandigheden voordoen die maken dat de behartiging van het persoonlijk belang van een raadslid zodanig aan de orde is bij het onderwerp van de besluitvorming,

[6] LJN: BQ8863, Raad van State, 201007983/1/R2
[7] LJN: BZ0796, Raad van State, 201008516/1/R1 en LJN: BZ4957, Raad van State 201207503/1/R2.

dat hij daaraan niet behoort deel te nemen. Als dat het geval is kan de bestuursrechter tot het oordeel komen dat het desbetreffende besluit is genomen in strijd met artikel 2:4 Awb.

Wat de gemeenteraad, en dat geldt ook voor andere bestuursorganen, in het kader van zijn zorgplicht kan doen ligt vooral in de preventieve sfeer. Het onderwerp kan in zijn algemeenheid aan de orde komen, maar vooral ook in het concrete geval. 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. 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.

Een plafond met een luchtje

Een raadslid is betrokken bij een van de dorpshuizen die van de gemeente subsidie krijgen. Op een kwade dag komt het plafond in het dorpshuis naar beneden. Het raadslid, dat al twintig jaar in de raad zit en de ambtenaren in de gemeente goed kent, belt meteen een ambtenaar van de onderhoudsdienst met de vraag of hij het plafond snel kan laten repareren. Op de vraag van de ambtenaar hoe dit wordt gefinancierd, antwoordt het raadslid dat het college daar natuurlijk voor zal zorgen.

Al gauw weet een groot deel van de gemeente van dit voorval en laaien de discussies op. Maakt het raadslid hier misbruik van zijn positie? Ook het raadslid wordt hier op aangesproken. Maar het raadslid vindt het gewoon belangrijk dat het dorpshuis een nieuw plafond krijgt, want daar komen dagelijks mensen. Dat is zijn bijdrage aan de gemeenschap, daarvoor zit hij in de raad. 'Wat zeur je nou?'

De griffier analyseert: 'De crux zit hem in de rolopvatting van zo'n raadslid. Daarom moeten raadsleden bewust worden gemaakt van de rol die zij hebben; dat daar twee kanten aan zitten. Het geeft je macht. Wanneer ben je nog volksvertegenwoordiger en wanneer ben je cliëntelisme aan het bedrijven? Dat is niet uit te schrijven. Maatschappelijk engagement van raadsleden willen we graag, maar het kan ook problemen geven'.

Relevante wet- en regelgeving

- *Gedragscode, de volgende onderwerpen:*
  - *Onafhankelijkheid: 'Het handelen van een raadslid wordt gekenmerkt door onpartijdigheid'.*
  - *Openheid: 'Het handelen van een raadslid is transparant, opdat optimale verantwoording mogelijk is'.*
  - *Zorgvuldigheid: 'Het handelen van een raadslid is zodanig dat alle organisaties en burgers op gelijke wijze worden bejegend'.*
- *Algemene wet bestuursrecht: 'Ambtenaren staan onder de bevoegdheid van het dagelijks bestuur van de gemeente, het college van burgemeester en wethouders. Een raadslid is niet bevoegd om ambtenaren directe opdrachten te geven'.*

2.6 Nevenfuncties

Naast hun politieke ambt hebben veel politiek 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 bepaald dat de volgende ambtsdragers geen nevenfuncties vervullen waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van het politieke ambt[8]:

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

Bij het aanvaarden 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 politiek 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 politiek ambtsdrager zich in dat geval buiten de concrete besluitvorming houdt (zie paragraaf 2.4 en 2.5). Terughoudendheid is in elk geval geboden bij functies in organisaties die substantieel subsidie ontvangen 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 politiek ambtsdrager in het geding komt.
4. De (hoogte van de) honorering van de nevenactiviteiten mag geen aanleiding geven tot discussies.

[8] Artikel 41b Gemeentewet, artikel 67 Gemeentewet, artikel 40b Provinciewet, artikel 66 Provinciewet, artikel 44a Waterschapswet, artikel 48 Waterschapswet.

De beslissing om een nevenfunctie te aanvaarden of aan te houden is primair de verantwoordelijkheid van de politiek ambtsdrager zelf, maar hij moet er wel open over zijn en zich erover verantwoorden. Hij moet daarom zijn nevenfuncties zelf openbaar maken (zie paragraaf 2.8) alsmede de inkomsten daaruit en de manier van verrekening van die inkomsten (zie paragraaf 2.9).

2.7 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 (gemeente, provincie of waterschap) dat de nevenfunctie door een politiek ambtsdrager wordt vervuld. Hij behartigt dan (in)direct de belangen van de gemeente, provincie of waterschap.
2. De nevenfunctie is gekoppeld aan de inhoud en duur van het politieke ambt. Wordt dat beëindigd, dan moet de nevenfunctie ook worden neergelegd.

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 volksvertegen-woordigers) van andere gemeenten, provincies of waterschappen in hetzelfde stichtingsbestuur zitting hebben, dan kan er wel degelijk sprake zijn van een q.q.-nevenfunctie.

Net als bij 'algemene' nevenfuncties, kan zich ook bij q.q.-nevenfuncties belangenverstrengeling voordoen. Het belang van de regio waarvan de burgemeester voorzitter is, is niet altijd gelijk aan dat van de gemeente. En het belang van het energiebedrijf kan in conflict komen met dat van de provincie.

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. Gemeenten, provincies 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.

2.8 Melding en openbaarmaking nevenfuncties

Bestuurders hebben een wettelijke meldplicht als zij het voornemen hebben om een nevenfunctie te aanvaarden[9]. Zij melden dit aan respectievelijk de gemeenteraad, Provinciale Staten of het algemeen bestuur van het waterschap. Alle politiek ambtsdragers, waaronder dus behalve de bestuurders ook raadsleden, Statenleden en algemeen bestuursleden van een waterschap, zijn wettelijk verplicht om hun (neven)-functies openbaar te maken. Dat kan bijvoorbeeld via de website van hun overheidsorganisatie.

Bestuurders hoeven hun q.q.-functies wettelijk niet te melden of openbaar te maken, maar het wordt wel raadzaam geacht.

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.

2.9 Inkomsten uit nevenfuncties en q.q.-nevenfuncties / melding en verrekening ervan

Bestuurders moeten de inkomsten uit hun nevenfuncties openbaar maken[10]. Die verplichting is het gevolg van de wetgeving die voortkomt uit de voorstellen van de commissie Dijkstal. Het is wenselijk en gebruikelijk dat bij de openbaarmaking van de nevenfuncties en de inkomsten daaruit (zie paragraaf 2.8), tevens wordt aangegeven hoeveel tijd de nevenfuncties in beslag nemen. Op Statenleden, raadsleden en algemeen bestuursleden van waterschappen is de verplichting om inkomsten uit andere functies openbaar te maken, niet van toepassing.

Inkomsten uit q.q.-nevenfuncties mogen niet worden behouden. Bij wet is geregeld dat de wethouder/ burgemeester en gedeputeerde/ commissaris van de Koning geen vergoedingen, in welke vorm dan ook, geniet voor q.q.-nevenfuncties[11]. Voor leden van het dagelijks bestuur en voorzitters van waterschappen is dit in de Waterschapswet geregeld. Dit geldt ongeacht of de vergoeding ten laste van de gemeente-, provincie- of waterschapskas komt.

[9] Artikelen 41b en 67 Gemeentewet, artikelen 40b en 66 Provinciewet, artikelen 44a en 48 Waterschapswet.
[10] Idem.
[11] Artikelen 44 en 66 Gemeentewet, artikelen 43 en 65 Provinciewet en artikelen 44 en 48 Waterschapswet.

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 uit q.q.-functies moeten dan ook in de gemeente- of provincie- of waterschapskas worden gestort, bij voorkeur rechtstreeks en niet via de privérekening. De Gemeente-, Provincie- 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 gemeente-, waterschaps- of provinciekas 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.

2.10 Financiële belangen

Belangenverstrengeling ligt op de loer als een politiek 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 bijvoorbeeld aanbesteding, subsidieverstrekking, steunverlening, verstrekking van leningen en verlening van advies- en onderzoeksopdrachten. Politiek 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 politiek ambtsdrager kan worden gerangschikt onder ‘financieel belang’, zij het van de omgekeerde orde. Waakzaamheid is geboden als er sprake is van bezit van bouwgrond en het aankopen van grond of onroerend goed door politiek 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. Wel is in het kader van de afspraken in de Modelaanpak basisnormen integriteit als basisnorm vastgesteld dat er een regeling nodig is om financiële belangen van politiek ambtsdragers te melden. Het is mogelijk de regeling toe te spitsen, in de zin dat opgave wordt gedaan van financiële belangen in ondernemingen en organisaties waarmee de gemeente

zakelijke betrekkingen onderhoudt. De Modelaanpak geeft daarbij aan dat het in de rede ligt dat een regeling voor de melding van financiële belangen wordt toegesneden op de aard van de functie of van het ambt. Voor nevenfuncties blijft gelden wat gesteld is onder 2.7, 2.8 en 2.9.

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.

Drie petten tegelijk

Een raadslid is bestuurslid van een stichting die een evenement organiseert in de gemeente. De stichting krijgt daar subsidie voor op basis van een subsidieverordening. Echter, de subsidie is niet genoeg om de hoge kosten van het evenement te dekken. Daarom dient de fractie van het betreffende raadslid een motie in om de subsidie te verhogen. Het is duidelijk dat het raadslid als drijvende kracht achter de motie zit, maar omdat hij betrokken is bij de stichting gaat hij tijdens de stemming over de motie op de tribune zitten. De schijn wordt hiermee gewekt dat het allemaal keurig is geregeld.

De motie komt in stemming en de raad stemt voor de motie, waardoor de stichting 12.000 euro extra subsidie krijgt. Het is duidelijk dat dit bedrag niet voor het raadslid persoonlijk is, maar als het evenement plaatsvindt, blijkt dat apparatuur wordt gebruikt van het bedrijf van hetzelfde raadslid. Hier lijkt dus wel degelijk sprake te zijn van een direct financieel belang. De griffier spreekt het raadslid hierop aan, waarop deze zegt dat hij de apparatuur beneden de kostprijs heeft verstrekt en er in feite dus op toe heeft gelegd.

Maar, iedereen in de stad weet dat dit raadslid dit bedrijf heeft en ziet die apparatuur daar staan. Dat hoor je gonzen in de gemeente. De griffier: 'De imagoschade die dat toebrengt, daar kan geen interactief vergaderstelsel of hippe website tegenop. De schijn van belangenverstrengeling en eigenbelang is hier gewoon gewekt. Deze casus is eigenlijk een voorbeeld van de integriteitsrisico's die spelen in een kleine stad waarin je elkaar vaak tegenkomt in allerlei verschillende rollen'.

De griffier analyseert hoe het anders had kunnen gaan: 'Er had veel schade in deze zaak kunnen worden voorkomen door vanaf het begin volledig transparant te zijn over de betrokkenheid van het raadslid bij het evenement. Maar nog belangrijker is het zelfreinigend vermogen binnen de raad. Waarschijnlijk is intern in de fractie wel discussie geweest over de zaak, maar een ander raadslid had moeten zeggen dat hij/zij dit niet accepteert en dat het niet voldoende is om bij de stemming plaats te nemen op de tribune. Niet alleen de sterke persoonlijke invloed van het raadslid op het dossier (wellicht heeft hij zelfs de motie zelf geschreven) zou onacceptabel moeten worden gevonden, maar ook zou hij als raadslid niet in het bestuur van die stichting moeten gaan zitten. Zeker omdat hij er ook nog dubbel in zit als leverancier. Juist omdat er een raadslid betrokken is bij de stichting had iedereen zich gewoon aan de bestaande subsidieverordening moeten houden. Extra centen moet je in zo'n geval helemaal niet willen omdat dat altijd op enigerlei wijze in je gezicht ontploft. En eigenlijk is het belang van de raad als geheel nog belangrijker. Je kunt op deze manier snel je betrouwbare imago verliezen'.

Relevante wet- en regelgeving

- Art. 28 Gemeentewet: ‘Een lid van de raad neemt niet deel aan de stemming over een aangelegenheid die hem rechtstreeks of middelijk persoonlijk aangaat of waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken’.
- Art. 2:4 Algemene Wet Bestuursrecht: ‘Het bestuursorgaan waakt ertegen dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden’.
- Gedragscode, onderwerp ‘belangenverstrengeling’: ‘Een raadslid doet opgave van zijn financiële belangen in ondernemingen en organisaties waarmee de gemeente zakelijke betrekkingen onderhoudt. De opgave is openbaar en door derden te raadplegen’.
- Gedragscode, onderwerp ‘nevenfuncties’: ‘Een raadslid maakt melding van al zijn nevenfuncties. Bij het aangaan of aanhouden van toegestane nevenfuncties wordt afgewogen of hierdoor mogelijke belangenverstrengeling zou kunnen ontstaan’.

2.11 Draaideurconstructie

De ‘draaideurconstructie’ betekent dat oud-bestuurders direct na hun aftreden betaalde activiteiten verrichten in of voor dezelfde overheid waar zij bestuurder of volksvertegenwoordiger zijn geweest. Dit is niet raadzaam omdat hierdoor de indruk van vriendjespolitiek kan ontstaan. Bovendien is er het risico op verstrengeling van persoonlijke en functionele belangen. Dit risico ontstaat 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.

2.12 Aanbevelingen

1. Zorg voor een overzicht van alle relevante financiële belangen van politiek ambtsdragers.

2. Houd een actueel, openbaar register bij met de nevenfuncties van alle politiek ambtsdragers, inclusief de q.q.-functies.

3. Publiceer het 'nevenfunctieregister' op de website van de gemeente, provincie of het waterschap en leg de nevenfuncties ter inzage. 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.

4. Maak afspraken over hoe 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.

5. Kijk kritisch naar commissariaten door politiek ambtsdragers in overheidsbedrijven waarin de gemeente, provincie of het waterschap aandelen heeft, zoals vervoers- en energiebedrijven. Benoem eventueel anderen dan politiek ambtsdragers tot commissaris.

3

3. Informatie

3.1 Basisregels voor omgaan met informatie

Politiek ambtsdragers beschikken over veel informatie. Gaan zij daar verkeerd mee om, dan wordt al snel de geloofwaardigheid van zowel henzelf als van hun organisatie aangetast. Daarom geldt een aantal basisregels voor hoe een integer politiek 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.
3. Gebruik informatie die u hebt gekregen bij de uitoefening van het ambt niet ten eigen bate of ten bate van derden.
4. Verstrek geen geheime informatie.

3.2 Oneigenlijk gebruik van niet-openbare informatie

De integriteit van een politiek 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, etc.

Een bijzondere vorm van oneigenlijk gebruik van informatie is het lekken daarvan naar 'de media', om zo politieke doelen te bereiken. Het is zaak dat te vermijden. Zorg er verder voor dat stukken met vertrouwelijke gegevens veilig worden opgeborgen ('clean desk policy'), en dat computerbestanden beveiligd zijn. Het open laten staan van een beeldscherm als de computer tijdelijk onbeheerd is, kan eveneens een risico inhouden.

Voorkennis voor je houden, ook in verkiezingstijd

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 speelt 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.

3.3 Beslotenheid en geheime informatie

In de Gemeente-, Provincie- 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.

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 worden opgelegd. Op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob)[12], kan geheimhouding worden voorgesteld door:

- gemeenteraad/ raadscommissie;
- Provinciale Staten/ Statencommissie;
- algemeen bestuur van een waterschap;
- college van b en w;
- burgemeester;
- Gedeputeerde Staten;
- commissaris van de Koning;
- dagelijks bestuur, voorzitter en commissie van een waterschap[13].

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[14] .

3.4 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.

[12] De tekst van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) is op te zoeken in *www.wetten.nl*.
[13] Artikelen 23 en 24 Gemeentewet, artikelen 23 en 24 Provinciewet, artikelen 35 en 36 Waterschapswet.
[14] Wetboek van Strafrecht, artikel 272.

3.5 E-mail- en internetgebruik; sociale media

In veel overheidsorganisaties gelden gedragscodes en gebruiksregels voor de ambtenaren over het juiste 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 politiek ambtsdragers is reglementering van het e-mail- en internetgebruik zinvol. Sluit daarbij zoveel mogelijk aan bij de regels voor ambtenaren.

Al niet meer zo heel nieuw is de opkomst van de sociale media. Dat is een verzamelnaam voor alle internettoepassingen waarmee informatie kan worden gedeeld op een snelle en gebruiksvriendelijke manier. Het is voor politiek ambtsdragers een van de mogelijkheden om de dialoog met burgers aan te gaan. Toch moet er nog de nodige ervaring worden opgedaan hoe, ook als politiek ambtsdrager, correct en verstandig kan worden omgegaan met deze nieuwe media. Er zijn gemeenten die daarvoor richtlijnen hebben opgesteld.

Enkele suggesties voor richtlijnen (bron: gemeente Achtkarspelen)

- 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 gemeente, provincie of waterschap.
- Realiseer je dat internet blijvend is; publicaties 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.

3.6 Aanbevelingen

1. Maak afspraken in raad, Staten of algemeen bestuur van een waterschap over het zorgvuldig en correct omgaan met informatie waarover men uit hoofde van het politiek 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, blackberry, etc. en maak de harde schijf van uw computer na afdanken ervan onbruikbaar.

3. Maak afspraken over het gebruik van e-mail, internet en sociale media door politiek ambtsdragers. Sluit daarbij zo veel mogelijk aan bij de regels voor ambtenaren. Breng deze maatregelen en afspraken met enige regelmaat onder de aandacht van politiek ambtsdragers en ambtenaren.

4

4. Geschenken, diensten en uitnodigingen

4.1 Nooit in ruil voor een tegenprestatie

Als zij de ambtseed of belofte afleggen, verklaren politiek 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 politiek ambtsdrager met het oog op een gunstige overheidsbeslissing.

Voordat je het weet maak je reclame

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.’

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

Politiek ambtsdragers geven geschenken niet op persoonlijke titel maar namens de gemeente, de provincie 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 raad, Staten 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 gemeente-, provincie- of waterschapshuis of andere aan te wijzen instellingen.

4.3 Geschenken aan individuele politiek ambtsdragers

Als politiek ambtsdragers persoonlijk geschenken ontvangen, brengt dit meer risico's met zich mee dan als dit gebeurt namens gemeente, provincie of waterschap. Ook vanuit het oogpunt van voorbeeldwerking kan het beste worden aangesloten bij de regels die voor ambtenaren gelden:

- Geschenken **tot** een waarde van 50 euro mogen in principe 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 (B&W, Gedeputeerde Staten, dagelijks bestuur van het waterschap). Een raadslid, lid van Provinciale Staten of een lid van het algemeen bestuur van een waterschap doet er goed aan het krijgen van een geschenk te melden in zijn fractie. Bovendien is het aan te bevelen om deze geschenken in een register in te schrijven.
- Geschenken **boven** 50 euro mogen niet worden geaccepteerd door een politiek ambtsdrager. In functie kunnen bestuurders echter wel geschenken met een waarde van meer dan 50 euro ontvangen. 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 geretourneerd of vernietigd.

- Geschenken van welke waarde dan ook kunnen niet worden geaccepteerd als de onafhankelijkheid in de besluitvorming op enigerlei wijze kan worden aangetast. Dat is bijvoorbeeld het geval zolang overleg- of onderhandelingssituaties gaande zijn.
- Bij het ontvangen van geschenken past openheid. Geschenken worden daarom niet op het huisadres ontvangen.

Wel of niet meedoen aan de zeiltocht

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.'

4.4 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 kunnen eronder vallen.
- Voorwaarde om op een uitnodiging voor bijvoorbeeld een excursie, werkbezoek of diner in te gaan, is dat deze functioneel is en in het belang van de betreffende overheid. Het dagelijks bestuur of, in het geval dat het een van haar leden betreft, de fractie, weegt dit en verleent vooraf toestemming. Het is dan logisch dat de gemeente, de provincie 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, vooral bij (internationale) evenementen.

4.5 Aanbevelingen

1. Maak afspraken over het geven en ontvangen van relatiegeschenken door de organisatie.

2. Maak melding van ontvangen geschenken, diensten en uitnodigingen voor diners, excursies en evenementen.

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

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

5

5. Voorzieningen politiek ambtsdragers

5.1 Kwetsbaarheid van ambtsdragers bij vergoeding van kosten

Benoemde politiek 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. Dat geldt zelfs als het gaat om kosten die vallen onder de vaste onkostenvergoeding. De voorbeelden hoe kwetsbaar hun positie is, liggen voor het oprapen. Denk daarbij aan het onderzoek door media naar de 'bonnetjes' van uitgaven door bestuurders.

Het gebruik van raadsfractievergoedingen

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 horeca-uitgaven 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 en zijn in de discussies wat rechtlijnig. 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-leedpot’ 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.

Politiek 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, worden vergoed. Alle andere kosten komen voor rekening van de ambtsdrager zelf.

Bij de afweging of kosten al of niet worden vergoed, moet de politiek ambtsdrager zich realiseren dat alles wat mag, niet vanzelfsprekend ook hóeft. Van politiek ambtsdragers mag een zekere soberheid worden verwacht. Hoe het ook wordt vergoed, het gaat immers steeds om besteding van publieke middelen. De politiek 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 verantwoordelijkheid voor het niveau 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 mooi voorbeeld daarvan zijn de kosten van de (her)inrichting van de werkplek wanneer de bestuurder aantreedt.

Discussie over vergoedingen is nooit helemaal uit te sluiten. 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 moeten (laten) nagaan of een en ander past binnen de regels, en hierover open communiceren.

Als belangrijke uitgangspunten voor het vergoeden van voorzieningen voor politiek ambtsdragers zijn te noemen:

- Bij uitgaven voor voorzieningen van politiek 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 gemeente, provincie of waterschap.
- De functionaliteit van de uitgave moet aantoonbaar zijn of ten minste aannemelijk worden gemaakt.
- Als met de uitgave geen duidelijk belang van de gemeente, provincie 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.
- Voorzieningen en bestuurskosten worden zo veel mogelijk direct door het bestuursorgaan zelf betaald. De bestuurder dient alleen bij hoge uitzondering zelf een declaratie in.

- Bestuurders 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 politiek 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 vertrouwen kan bestaan in 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.

Dit hoofdstuk beschrijft eerst de soorten kosten van voorzieningen voor politiek 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 (5.2);
- bestuurskosten (5.3);
- kosten die voor eigen rekening blijven en waarvoor een vaste onkostenvergoeding wordt verstrekt (5.4).

De inhoud van deze paragrafen wordt samengevat in een schema van kosten en vergoedingen (5.5), gevolgd door de betalingswijze (5.6). Aan het slot staan de aanbevelingen (5.7).

5.2 Bedrijfsvoeringskosten

Bedrijfsvoeringskosten betreffen de voorzieningen die een politiek ambtsdrager 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, contributies, abonnementen op het werkadres, vakliteratuur en beveiliging. Het is vanzelfsprekend niet de bedoeling om dergelijke overheids-voorzieningen en eigendommen te gebruiken voor privédoeleinden. Het is dan ook niet toegestaan om voor rekening van gemeente, provincie 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 college als het om dagelijkse bestuurders gaat, of het volksvertegenwoordigend orgaan als het om de gekozen bestuurders gaat.

5.3 Bestuurskosten

Bestuurskosten vloeien voort uit de uitoefening van het ambt; het zijn zogenoemde ambtsgerelateerde kosten. Voorbeelden zijn beveiliging en een dienstauto. De hoogte van de vergoedingen voor bestuurskosten is vaak precies vastgelegd. Een voorbeeld is een verhuiskostenvergoeding voor burgemeesters en wethouders met een verhuisplicht.

De soorten bestuurskosten zijn:

- algemene bestuurskosten (5.3.1); 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.
- specifiek geregelde bestuurskosten (5.3.2); de verstrekking van deze bestuurskosten is strak gereguleerd en genormeerd en de hoogte van de vergoeding of verstrekking is in de regelgeving vastgelegd.

5.3.1 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 en congressen, en functionele lunches en diners buitenshuis.

De meest voorkomende algemene bestuurskosten, die dus door het bestuursorgaan worden vergoed, zijn:

- Kosten van de landelijke beroepsverenigingen zoals het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, de Wethoudersvereniging en de Vereniging van Raadsleden. Professionalsering van het ambt en intercollegiale afstemming zijn van belang voor de kwaliteit van het lokale bestuur. Alle overige contributies en lidmaatschappen zijn voor eigen rekening.
- Collectieve verzekeringen voor bestuurders, tijdens de uitoefening van de functie, zoals een collectieve ongevallenverzekering.
- Kosten voor deelname aan congressen en opleidingen[15]. Afweging hierbij is de relevantie van de opleiding voor de functie, het tijdsbeslag, het tijdstip (niet meer vergoeden wanneer het einde van de zittingstermijn in zicht komt), de hoogte van de kosten en de verdeling hiervan.

[15] Gezien de aard en duur van het ambt liggen voor gedeputeerden, wethouders en dagelijks-bestuursleden opleidingen die gericht zijn op het persoonlijk functioneren in het ambt, meer voor de hand. Voor CdK's, burgemeesters en voorzitters van waterschappen zijn ook loopbaangerichte opleidingen mogelijk.

Dienstreizen buitenland

Een buitenlandse reis valt onder de algemene bestuurskosten, op voorwaarde dat de reis een functioneel karakter heeft. Van belang is dat daarover in alle openheid vooraf besluitvorming plaatsvindt en dat achteraf verantwoording wordt afgelegd. Buitenlandse dienstreizen 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 voor de hand liggend 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.

Is de functionaliteit van de reis aangetoond, dan horen de redelijk gemaakte reis- en verblijfkosten (inclusief eventuele benodigde vaccinaties vooraf) voor rekening te komen van de gemeente, provincie 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 het bestuursorgaan 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.

5.3.2 Specifiek geregelde bestuurskosten

Voor politiek ambtsdragers zijn in wet- en regelgeving bepaalde voorzieningen specifiek geregeld. Te denken valt aan verhuiskosten, vergoeding tijdelijke woonruimte en reis- en verblijfkosten. Regel is dat declarabele kosten met bewijsstukken moeten worden aangetoond. Voor de dienstauto geldt een apart besluit, zie elders in deze paragraaf.

ICT-voorzieningen voor thuis (aansluitingen, abonnementen, vervangingen, apparatuur, software e.d.) worden, voor zover functioneel, op grond van de geldende rechtspositiebesluiten beschikbaar gesteld. Ook is het mogelijk een vergoeding te geven voor het zakelijk gebruik of de aanschaf van een eigen ICT-voorziening.

Dienstauto

Met het gebruik van een dienstauto moet het zakelijk belang van de gemeente, de provincie of het waterschap zijn gediend. De dienstauto is niet bedoeld voor privégebruik. 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 de dienstauto bij niet- ambtsgebonden nevenfuncties [16]. Dit is ongeacht of de bestuurder voor deze nevenfunctie toestemming heeft van het bestuursorgaan. Daarom kunnen provincies, gemeenten en waterschappen, op grond van een specifiek besluit, een compensatie bieden als politiek ambtsdragers inkomstenbelasting moeten betalen voor het niet-ambtsgebonden zakelijk gebruik van hun dienstauto.

5.4 Kosten die voor eigen rekening blijven

Politiek 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.

[16] 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.

De hoogte van de onkostenvergoeding is gebaseerd op gemiddelde uitgaven en is vastgelegd in de rechtspositiebesluiten[17]. Wanneer de uitgaven uitstijgen boven de vaste toelage per maand kunnen deze niet alsnog worden gedeclareerd bij de provincie, gemeente of het waterschap.

De vaste onkostenvergoeding is bedoeld voor de volgende kostencomponenten:
- representatie;
- vakliteratuur;
- excursies;
- bureaukosten, porti;
- contributies, lidmaatschappen;
- ontvangsten thuis;
- zakelijke giften.

Deze kostencomponenten zijn niet uitputtend. Daarnaast zijn er uit de uitvoeringspraktijk nog andere kosten naar voren gekomen die ook voor eigen rekening moeten blijven. Voorbeelden zijn:
- 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;
- contributies van verenigingen en regionale beroepsverbanden (met uitzondering van landelijke beroepsverenigingen met een professionaliseringsdoelstelling die vallen onder de bestuurskosten);
- representatieve aanpassingen aan de eigen woning en representatieve ontvangsten thuis.

[17] Leden van het algemeen bestuur van een waterschap ontvangen geen vaste onkostenvergoeding. Zij kunnen hun reis- en telefoonkosten declareren bij het waterschap

5.5 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	**Compensatie bijtelling dienstauto**	
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/pda	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 professionaliseringsoogmerk	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

Bedrijfsvoeringskosten	Bestuurskosten	Kosten voor eigen rekening
Pantryvoorziening (koffie/thee)		Representatieve aanpassingen aan de woning
Catering, maaltijden op de werkplek**		Inrichting werkkamer/ ontvangstruimte thuis
		Abonnementen kranten en tijdschriften thuis
Visitekaartjes		Individuele consumpties buiten de werkplek
Bijeenkomsten voor strategie-ontwikkeling organisatie		
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.

** Fiscaal wordt lunch of diner op de vaste werkplek (betreft bestuurders) gezien als een maaltijd met een bijkomstig zakelijk karakter. De waarde in het economische verkeer van zulke maaltijden is belast. De inhoudingsplichtige wordt bij maaltijdverstrekking op de werkplek via de eindheffing aangeslagen. Daarbij kan worden uitgegaan van een fictief bedrag.

5.6 Betalingswijze voorzieningen van bestuurders

Voorzieningen voor bestuurders worden bij voorkeur rechtstreeks door het bestuursorgaan 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 gemeente, provincie of waterschap in bruikleen ter beschikking gesteld. De kosten die hiermee gemoeid zijn, komen direct voor rekening van de organisatie, zonder tussenkomst van de politiek ambtsdrager. De kosten maken integraal deel uit van de bedrijfsvoering. De rechtspositieregelingen bevatten regels over de wijze waarop apparatuur ter beschikking wordt gesteld dan wel wordt vergoed, en over de voorzieningen in verband met de fiscale aspecten van het privégebruik.

Rechtstreekse betaling via facturen

Bij betaalbaarstelling aan de hand van facturen, worden kosten direct in rekening gebracht bij het bestuursorgaan. 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[18] 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, 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 creditcardafschrift 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 politiek ambtsdrager betaalt in eerste instantie een 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

[18] Burgemeesters ontvangen 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.

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) vergoeding.

5.7 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, bijvoorbeeld 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 voor 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 gemeente, provincie of het waterschap. Bepaal dat privégebruik niet is toegestaan, uitgezonderd de bij verordening geregelde voorzieningen.

4. Leg vast welke uitgaven wel en niet declarabel zijn. Dit kan worden vastgelegd in een gedragscode en in de vergoedingsregelingen voor functionele uitgaven bij gemeenten, provincies of waterschappen. Bepaal dat de uitgaven moeten worden gespecificeerd, zowel bij declaratie als bij rechtstreekse facturering.

5. 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.

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

7. Leg gedragsregels voor buitenlandse reizen (meereizen partner en verlenging reisduur) vast in een collegebesluit, verordening of gedragscode. In die gedragsregels wordt ten minste voldaan aan wat daarover hierboven is gesteld.

6

6. Inkopen en aanbesteden

6.1 Kwetsbaar voor schending integriteit

Inkopen en aanbesteden is kwetsbaar voor schending van integriteit, vooral omdat er vaak grote bedragen mee gemoeid zijn. De bouwfraude is hier een voorbeeld van. Na het onderzoek van de parlementaire enquêtecommissie is daarom een eenduidig, wettelijk kader vastgesteld voor overheidsaanbestedingen[19]. Dit geldt ook voor het verkeer met semi-overheidsinstellingen, of van overheden onderling.

[19] De Europese aanbestedingsrichtlijn wordt in Nederland toegepast op basis van de Aanbestedingswet 2012.

6.2 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 6.3, Regelgeving).
Om te beginnen moet een overheidsorganisatie openbaar maken dat zij iets wil aanbesteden, zodat gegadigden hun interesse kunnen tonen. Aanbestedingen die een bepaald bedrag te boven gaan, moeten Europees worden aanbesteed. Gemeenten, provincies en waterschappen zullen daar al snel tegen aan lopen. Door vervolgens heldere criteria toe te passen bij het gunnen van overheidsopdrachten, kunnen offertes objectief met elkaar worden vergeleken. Zo is het voor aanbestedende overheidsdiensten ook moeilijker om subjectieve voorkeuren een rol te laten spelen.

Achteraf moeten alle inkoop- en aanbestedingshandelingen kunnen worden verantwoord. 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.

6.3 Regelgeving

De regels voor inkoop en aanbesteding moeten passen binnen de Europese aanbestedingsrichtlijn 2004/18/EG. Dat betekent dat de volgende beginselen gelden bij de gunning van overheidsopdrachten:
- gelijke behandeling;
- non-discriminatie;
- proportionaliteit;
- transparantie.

Verder noemt de richtlijn drempelbedragen voor overheidsopdrachten. Zijn de opdrachten hoger dan het drempelbedrag, dan moeten ze openbaar worden aanbesteed, zodat iedereen binnen de EU kan inschrijven. De drempelbedragen zijn:
- voor werken € 5.000.000;
- voor diensten en leveringen aan de rijksoverheid € 130.000;
- voor diensten en leveringen aan decentrale overheden € 200.000.

Deze bedragen worden eens in de twee jaar geactualiseerd. De laatste wijziging is ingegaan op 1 januari 2012.

Thans is de Aanbestedingswet 2012 van kracht. Overheidsorganisaties moeten ook voor aanbestedingen onder de Europese drempel, 'eigen' drempelbedragen vaststellen. Deze drempelbedragen moeten zijn gebaseerd op de Gids Proportionaliteit. Doorgaans worden die 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).

6.4 Belangenverstrengeling en beïnvloeding

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 onwenselijk.

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 gemeente, provincie of dat waterschap[20];
- een volksvertegenwoordiger of bestuurder heeft een nevenfunctie bij een van de meedingende bedrijven, zoals directeur of commissaris.

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 vriendschaps-betrekkingen 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.

De Modelgedragscode schrijft voor dat een politiek ambtsdrager niet meebesluit over de opdracht 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.

[20] Zie paragraaf 2.3

De aanbesteding kan ook worden beïnvloed door diensten of geschenken aan te bieden aan de politiek ambtsdragers, of door mee te betalen aan dienstreizen[21]. Het algemene uitgangspunt is dat niets mag worden aangenomen dat kennelijk tot doel heeft om de politiek ambtsdrager bij zijn keuze te beïnvloeden[22]. Die moet vanuit een onafhankelijke positie zijn keuze kunnen maken en het product of de dienst kunnen beoordelen. In de Modelgedragscode staat hierover dat in onderhandelingssituaties geschenken van betrokken relaties worden geweigerd.

De Oeso beschikt over een handleiding, de 'OECD Principles for Integrity in Public Procurement' (2009). Deze handleiding behandelt integriteitsbeginselen die van toepassing zijn gedurende de gehele inkoopcyclus, vanaf de marktverkenning tot en met het contractmanagement.

6.5 Integriteit van ondernemers; de wet Bibob

Een overheid moet actief uitdragen dat haar inkoop- en aanbestedingsbeleid transparant, non-discriminatoir en objectief is. Dit maakt het lastig voor zakenpartners om zich niet-integer op te stellen in het aanbestedingsproces. Om te voorkomen dat de overheid met criminele elementen betrekkingen aangaat, is er de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob). Op basis hiervan kan de integriteit van ondernemers worden gecontroleerd en indien nodig worden besloten om gegadigden voor een overheidsopdracht uit te sluiten. Daarnaast leggen diverse sectoren van bedrijven, sinds de parlementaire enquête bouwnijverheid, via zelfregulering steeds meer nadruk op integriteit.

[21] Zie hoofdstuk 4
[22] Zie hoofdstuk 2

6.6 Aanbevelingen

1. Vermijd integriteitsrisico'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. Tref maatregelen om te voorkomen dat zaken worden gedaan met niet-integere opdrachtnemers.

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

6. Leg achteraf openbaar verantwoording af over de wijze waarop de inkoop- en aanbestedingsprocedures zijn verlopen.

7. Voor meer informatie over inkopen en aanbesteden door overheden: raadpleeg de website van expertisecentrum PIANOo, www.pianoo.nl, en de OECD Principles for Integrity in Public Procurement.

7

7 Financiële functie

7.1 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 politiek ambtsdrager extra alert moet zijn en een belangrijke rol heeft te vervullen bij de toetsing van de uitgaven. Vanwege deze opzet zijn geen aparte aanbevelingen meer toegevoegd.

Een integere overheid staat voor een juiste besteding van publieke middelen. Daarbij zijn transparantie, controle en verantwoording van groot belang. De Gemeente- , Provincie- en Waterschapswet bevatten daarom een procedure voor zowel het financieel beheer als de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd. Daarbij horen ook voorzieningen om zowel 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 raad, de Staten en het algemeen bestuur de kaders vast.

7.2 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 IV van de Gemeentewet, hoofdstuk XIV van de Provinciewet 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.

7.3 De jaarrekening

De verantwoording over het gevoerde beleid bestaat uit de jaarrekening, de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen van de accountant. De relevante regelgeving staat in hoofdstuk XIII van de Gemeentewet en de Provinciewet, en de hoofdstukken XIV en XV van de Waterschapswet.

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

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

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

7.4 De accountantscontrole[23]

De accountantscontrole richt zich op:

- de betrouwbaarheid van de jaarrekening;
- de rechtmatigheid van de financiële-beheershandelingen: of volgens de wet- en regelgeving is gehandeld. Een voorbeeld is het misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen.

De accountant is een onafhankelijk controleur; hij werkt voor en in opdracht van raad, Staten 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 raad, Staten en algemeen bestuur.

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

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

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.

7.5 Rekenkamer

Een rekenkamer (of rekenkamercommissie) kan een belangrijke rol spelen in het doeltreffend, doelmatig en rechtmatig besteden van middelen en kan daarmee ook bijdragen aan de kwaliteit van het integriteitsbeleid. De rekenkamer heeft de bevoegdheid om bij diensten, instellingen en organen alle inlichtingen in te winnen die nodig zijn voor een onderzoek. De rekenkamer bepaalt zelf welke onderwerpen hij onderzoekt. Ook kunnen de raad, Staten en algemeen bestuur vragen om een onderzoek. De rekenkamer legt zijn bevindingen, conclusies en aanbevelingen vast in openbare rapporten.

[23] Accountantscontrole is voorgeschreven in de artikelen 213 Gemeentewet, 217 Provinciewet,109 Waterschapswet.

8

8 De organisatie van het integriteitsbeleid: enkele aanbevelingen

Dat een integriteitsbeleid voor politiek 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 organisatiestructuur en -cultuur en zullen ze dus niet overal dezelfde zijn. Hoe kunnen overheden nu zo'n beleid in hun eigen organisatie toch handen en voeten geven? Dit laatste hoofdstuk bevat daartoe een aantal aanbevelingen.

1. Kies bij de organisatie van het integriteitsbeleid voor een systematische aanpak die is afgestemd op de eigen organisatiestructuur en -cultuur. Concreet betekent dit, dat moet worden aangesloten bij de beleidscyclus van de eigen organisatie: ontwikkelen, implementeren, uitvoeren, meten en verbeteren, beoordelen en bijstellen.

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. 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.

4. Wethouders, gedeputeerden en leden van het dagelijks bestuur van een waterschap, worden benoemd door respectievelijk raad, Staten 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 politiek 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 geen wettelijke verplichting bestaat.

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

6. Bied politiek ambtsdragers de mogelijkheid om de risico's waar zij door nevenfuncties, financiële belangen en dergelijke mee te maken kunnen krijgen, door een organisatie op voorhand te laten beoordelen.

7. Maak integriteit tot een onderwerp dat regelmatig terugkeert op de politieke agenda. Voor ambtelijke integriteit is dit al voorgeschreven[24]. Het integriteitsbeleid voor politiek ambtsdragers zou ten minste eenmaal per jaar in de gemeenteraad, Provinciale Staten en het algemeen bestuur van een waterschap moeten worden geëvalueerd, waarbij wordt beoordeeld of een bijstelling van het beleid gewenst is. Dit sluit ook goed aan bij de jaarlijkse rapportageplicht van het bevoegd gezag aan de volksvertegenwoordiging[25].

8. Het is nuttig om een vertrouwenspersoon aan te wijzen bij wie individuele politiek ambtsdragers terecht kunnen. Daarbij kan worden gedacht aan de griffier, de burgemeester (of beiden), de commissaris van de Koning en de voorzitter van een waterschap. Ook een onafhankelijke externe of een bestuurder uit een hogere bestuurslaag kan fungeren als vertrouwenspersoon.

9. Maak gebruik van de professionele ondersteuning van de koepelorganisatie, het ministerie van BZK en van andere deskundigen. Het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS), onderdeel van het Centrum voor Arbeidsverhoudingen (CAOP), heeft tot doel overheidsorganisaties te ondersteunen bij een effectief en samenhangend integriteitsbeleid. BIOS heeft een website met informatie over integriteit (www.integriteitoverheid.nl).

10. Via deze site kan ook kennis worden genomen van de Monitor Integriteit Openbaar Bestuur 2012 [26], 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.

[24] Artikel 125quater, lid d, Ambtenarenwet.

[25] Deze aanbeveling komt terug in de door de TK 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.

[26] Monitor Integriteit Openbaar Bestuur 2012, BIOS/CAOP, november 2012.

Bijlage

Modelgedragscode politiek ambtsdragers

Inleiding

Gedragscodes zijn voor gemeenten, provincies en waterschappen verplicht op grond van respectievelijk Gemeente- ,Provincie- en Waterschapswet. De gemeenteraad, Provinciale Staten en het algemeen bestuur van het waterschap stellen zowel voor de eigen leden als voor de bestuurders een gedragscode vast[27]. Voor de opstelling van deze modelgedragscode is mede gebruik gemaakt van bestaande voorbeelden. De modelcode is geschreven voor bestuurders en volksvertegenwoordigers van gemeenten, provincies en waterschappen. Onder 'bestuurders' wordt verstaan burgemeester, wethouders, commissaris van de Koning, gedeputeerden, voorzitter en andere leden van het dagelijks bestuur van een waterschap. Onder ' volksvertegenwoordigers' wordt verstaan raadsleden, Statenleden en leden van het algemeen bestuur van een waterschap. Op een enkele uitzondering na richten de gedragsregels zich op al deze politiek ambtsdragers.

De code heeft bestuurlijke en politieke relevantie. Politiek ambtsdragers zijn op de naleving van gedragscodes aanspreekbaar. Als zij zich er niet aan houden kan dat gevolgen hebben voor hun functioneren en positie. Het rechtskarakter van een gedragscode is dat van een interne regeling in aanvulling op de wettelijke regels. De Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet laten gemeenten, provincies en waterschappen ruimte bij de inhoudelijke invulling.

Naast deze code bestaan er voorschriften die in wet of elders geregeld zijn, bijvoorbeeld over fraude, valsheid in geschrifte en over nevenfuncties. Dergelijke voorschriften zijn niet in deze code opgenomen, maar de bij deze code gevoegde handreiking gaat er wel op in. De code en de handreiking zijn belangrijk als beoordelingskader voor dagelijks bestuur en algemeen bestuur bij vragen, twijfels en discussies. De code bevat zowel normen over hoe in een bepaalde situatie te handelen als regels over procedures die moeten worden gevolgd. Procedureafspraken kunnen een onlosmakelijk onderdeel zijn van een gedragsregel en de transparantie, en kunnen daarmee de controleerbaarheid vergroten.

[27] Artikel 15 Gemeentewet, artikel 15 Provinciewet, artikel 33 Waterschapswet.

De code bestaat uit twee onderdelen. Deel I beschrijft een aantal kernbegrippen van integriteit, als het ware de algemene uitgangspunten voor de gedragscode. Daarmee wordt het vraagstuk in een breder kader geplaatst. De gehanteerde begrippen zijn in dezelfde of soms iets andere bewoordingen in de handreiking terug te vinden.
Deel II bevat de feitelijke gedragsregels, in dezelfde indeling als de hoofdstukken 1 tot en met 5 van de handreiking:

1 algemene bepalingen en leeswijzer
2 belangenverstrengeling
3 informatie
4 geschenken, diensten en uitnodigingen
5 voorzieningen waaronder bestuurlijke uitgaven, onkostenvergoedingen, buitenlandse reizen.

Deel I Kernbegrippen integriteit van politiek ambtsdragers

Leden van het dagelijks en algemeen bestuur van een gemeente, provincie of waterschap stellen bij hun handelen de kwaliteit van het openbaar bestuur centraal. Integriteit van het openbaar bestuur is daarvoor een belangrijke voorwaarde. De belangen van de gemeente, de provincie of het waterschap, en in het verlengde daarvan die van de burgers, zijn het primaire richtsnoer. Integriteit van politiek ambtsdragers houdt in dat de verantwoordelijkheid die met de functie samenhangt wordt aanvaard en dat er de bereidheid is om daarover verantwoording af te leggen. Verantwoording wordt intern afgelegd aan collega-bestuurders dan wel aan de gemeenteraad, Provinciale Staten of het algemeen bestuur van een waterschap, maar ook extern aan organisaties en burgers voor wie bestuurders en volksvertegenwoordigers hun functie vervullen. Een aantal kernbegrippen is daarbij leidend en plaatst integriteit van politiek ambtsdragers in een breder perspectief:

Dienstbaarheid

Het handelen van een politiek ambtsdrager is altijd en volledig gericht op het belang van de gemeente, de provincie of het waterschap en op de organisaties en burgers die daar onderdeel van uit maken.

Functionaliteit

Het handelen van een politiek ambtsdrager heeft een herkenbaar verband met de functie die hij vervult in het bestuur.

Onafhankelijkheid

Het handelen van een politiek ambtsdrager wordt gekenmerkt door onpartijdigheid, dat wil zeggen dat geen vermenging optreedt met oneigenlijke belangen en dat ook iedere schijn van een dergelijke vermenging wordt vermeden.

Openheid

Het handelen van een politiek ambtsdrager is transparant, opdat optimale verantwoording mogelijk is en de controlerende organen volledig inzicht hebben in het handelen van de politiek ambtsdrager en zijn beweegredenen daarbij.

Betrouwbaarheid

Op een politiek ambtsdrager moet men kunnen rekenen. Die houdt zich aan zijn afspraken. Kennis en informatie waarover hij uit hoofde van zijn functie beschikt, wendt hij aan voor het doel waarvoor die zijn gegeven.

Zorgvuldigheid

Het handelen van een politiek ambtsdrager is zodanig dat alle organisaties en burgers op gelijke wijze en met respect worden bejegend en dat belangen van partijen op correcte wijze worden afgewogen. Deze kernbegrippen zijn de toetssteen voor de nu volgende gedragsafspraken.

Deel II Modelgedragscode politiek ambtsdragers

1 Algemene bepalingen

1.1 Deze gedragscode geldt voor politiek ambtsdragers van gemeenten, provincies en waterschappen tenzij uit de tekst van een gedragsregel anders blijkt.

1.2 In gevallen waarin de code niet voorziet of waarbij de toepassing niet eenduidig is vindt bespreking plaats in het dagelijks bestuur of algemeen bestuur.

1.3 De code is openbaar en voor iedereen makkelijk toegankelijk.

1.4 Politiek ambtsdragers ontvangen bij hun aantreden een exemplaar van de code.

1.5 Een politiek ambtsdrager is aanspreekbaar op de naleving van deze code.

2 Belangenverstrengeling

2.1 Een politiek ambtsdrager doet opgave van zijn financiële belangen.

2.2 Bij privaat-publieke samenwerkingsrelaties voorkomt de politiek ambtsdrager (de schijn van) bevoordeling in strijd met eerlijke concurrentieverhoudingen.

2.3 Een oud-politiek ambtsdrager wordt het eerste jaar na de beëindiging van zijn ambtstermijn uitgesloten van het tegen beloning verrichten van werkzaamheden voor de gemeente, de provincie of het waterschap waaraan hij verbonden was.

2.4 Indien de onafhankelijke oordeelsvorming van een politiek ambtsdrager over een onderwerp in het geding kan zijn, geeft hij bij de besluitvorming daarover aan in hoeverre het onderwerp hem persoonlijk aangaat.

2.5 Een politiek ambtsdrager die familie- of vriendschapsbetrekkingen of anderszins persoonlijke betrekkingen heeft met een aanbieder van diensten of zaken aan de gemeente, de provincie of het waterschap, onthoudt zich van deelname aan de besluitvorming over de betreffende opdracht.

2.6 Een politiek ambtsdrager neemt van een aanbieder van diensten aan de gemeente, de provincie of het waterschap geen geschenken, faciliteiten of diensten aan die zijn onafhankelijke positie ten opzichte van de aanbieder kunnen beïnvloeden.

2.7 Een politiek ambtsdrager vervult geen nevenfuncties die een structureel risico vormen voor een integere invulling van de politieke functie.

2.8 Een politiek ambtsdrager geeft ten behoeve van de openbaarmaking van zijn nevenfuncties en q.q-nevenfuncties aan voor welke organisatie de functies worden verricht, wat het tijdsbeslag is en of de functies bezoldigd zijn.

2.9 Een politiek ambtsdrager behoudt geen inkomsten uit een q.q.-nevenfunctie, tenzij dat op grond van de wet geheel of gedeeltelijk is toegestaan. De inkomsten komen ten goede aan de kas van gemeente, provincie of waterschap. Voor een voltijds bestuurder vindt verrekening plaats met inkomsten uit niet aan het ambt gebonden nevenfuncties.

3 Informatie

3.1 Een politiek ambtsdrager gaat zorgvuldig en correct om met informatie waarover hij uit hoofde van zijn ambt beschikt. Hij zorgt ervoor dat stukken met vertrouwelijke gegevens veilig worden opgeborgen en dat computerbestanden beveiligd zijn.

3.2 Een politiek ambtsdrager houdt geen informatie achter.

3.3 Een politiek ambtsdrager verstrekt geen informatie die vertrouwelijk of geheim is.

3.4 Een politiek ambtsdrager maakt niet ten eigen bate of ten bate van zijn persoonlijke betrekkingen gebruik van in de uitoefening van het ambt verkregen informatie.

3.5 Een politiek ambtsdrager gaat verantwoord om met de e-mail- en internetfaciliteiten alsmede met de sociale media van de gemeente, de provincie of het waterschap.

4 Geschenken, diensten en uitnodigingen

4.1 Een politiek ambtsdrager accepteert geen geschenken, faciliteiten of diensten indien zijn onafhankelijke positie hierdoor kan worden beïnvloed. In onderhandelingssituaties weigert hij door betrokken relaties aangeboden geschenken of andere voordelen.

4.2 Geschenken en giften die een politiek ambtsdrager uit hoofde van zijn functie ontvangt, worden gemeld en geregistreerd.

4.3 Geschenken en giften die een politiek ambtsdrager uit hoofde van zijn functie ontvangt en die een geschatte waarde van meer dan € 50 vertegenwoordigen zijn eigendom van de gemeente, de provincie of het waterschap. Er wordt een gemeentelijke, provinciale of waterschapsbestemming voor gezocht. Geschenken en giften die een waarde van € 50 of minder vertegenwoordigen worden wel gemeld maar kunnen worden behouden.

4.4 Geschenken en giften worden niet op het huisadres ontvangen. Indien dit toch is gebeurd, meldt een politiek ambtsdrager dit in het bestuursorgaan waarvan hij deel uit maakt, waarna een besluit over de bestemming van het geschenk wordt genomen.

4.5 Aanbiedingen voor privéwerkzaamheden of kortingen op privégoederen worden niet geaccepteerd.

4.6 Een politiek ambtsdrager bespreekt in het bestuursorgaan waar hij deel van uit maakt uitnodigingen voor excursies en evenementen op kosten van derden.

5 Voorzieningen, bestuurlijke uitgaven, onkostenvergoedingen en buitenlandse dienstreizen

5.1 Uitgaven worden uitsluitend vergoed als de hoogte en de functionaliteit ervan kunnen worden aangetoond. Een politiek ambtsdrager is terughoudend bij het in rekening brengen van uitgaven die zich op het grensvlak van privé en publiek bevinden.

5.2 Een politiek ambtsdrager declareert geen kosten die reeds op andere wijze worden vergoed.

5.3 In geval van twijfel over een declaratie of over het correct gebruik van een creditcard door een bestuurder, wordt dit voorgelegd aan de burgemeester, de commissaris van de Koning of de waterschapsvoorzitter en zonodig ter besluitvorming aan het dagelijks bestuur.

5.4 Een politiek ambtsdrager die het voornemen heeft uit hoofde van zijn functie een buitenlandse reis (daaronder valt ook een reis naar de landen van het Koninkrijk in de Caraïben en de BES-eilanden) te maken of is uitgenodigd voor een buitenlandse reis of werkbezoek op kosten van derden, heeft vooraf toestemming nodig van het bestuursorgaan waar hij deel van uitmaakt. Het gemeentelijk, provinciaal of waterschapsbelang van de reis is doorslaggevend voor de besluitvorming. Indien het toestemming aan een bestuurder betreft wordt het algemeen bestuur van de besluitvorming in het dagelijks bestuur op de hoogte gesteld.

5.5 Een politiek ambtsdrager meldt het voornemen tot een buitenlandse reis of een uitnodiging daartoe in het bestuursorgaan waar hij deel van uitmaakt en verschaft daarbij informatie over het doel van de reis, de bijbehorende beleidsoverwegingen, de samenstelling van het gezelschap, de geraamde kosten en de wijze waarop van de reis verslag wordt gedaan.

5.6 Het ten laste van de gemeente, de provincie of het waterschap meereizen van de partner van een politiek ambtsdrager naar en in het buitenland is uitsluitend toegestaan als dit gebeurt op uitnodiging van de ontvangende partij en het belang van de gemeente, de provincie of het waterschap daarmee gediend is. Het meereizen van de partner wordt bij de besluitvorming betrokken.

5.7 Het anderszins meereizen naar en in het buitenland van derden op kosten van de gemeente, de provincie of het waterschap is niet toegestaan. Het meereizen van derden op eigen kosten is weliswaar niet verboden maar wordt in het algemeen ontraden. In ieder geval wordt dit bij de besluitvorming betrokken.

5.8 Het verlengen van een buitenlandse dienstreis voor privédoeleinden is slechts beperkt toegestaan en moet betrokken worden bij de besluitvorming. De extra reis- en verblijfkosten en de fiscale gevolgen komen volledig voor rekening van de politiek ambtsdrager.

5.9 Gebruik van gemeentelijke, provinciale en waterschapseigendommen of voorzieningen voor privédoeleinden is niet toegestaan tenzij het de bruikleen betreft van een fax, mobiele telefoon en computer die mede voor privédoeleinden kunnen worden gebruikt.*

5.10 Het dagelijks bestuur kan bepalen dat bestuurders voor hun dienstreizen gebruik maken van een dienstauto (met of zonder chauffeur) en dat van de dienstauto gebruik kan worden gemaakt voor woon-werkverkeer of voor de uitoefening van q.q.-nevenfuncties.**

* Op grond van de voorbeeldverordening Rechtspositie 2006 wordt aan raads- en Statenleden geen mobiele telefoon in bruikleen gegeven.

** Voor raads- en Statenleden en leden van het AB van een waterschap is het gebruik van een dienstauto niet geregeld.

Colofon

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

Redactie 2e gewijzigde druk
H. Lamchachti (VNG)
L.A.C.M. van Wayenburg (IPO)
A. Guijt (UvW)
M.C.J.M. Hermus (BZK)

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

September 2013
B-20637

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

UNIE VAN WATERSCHAPPEN

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties