

De Goudse Gedragscode integriteit politiek ambtsdragers



Gouda *goud*seerlijk





De Goudse Gedragscode integriteit politiek ambtsdragers

“je normen hebben waarde”

Gouda *goud*seerlijk

Inhoud

De Goudse Gedragscode integriteit politiek ambtsdragers	1
De Goudse Gedragscode integriteit politiek ambtsdragers	3
Inhoud	5
Gedragscode integriteit politiek ambtsdragers Gouda	7
Woord vooraf	7
Algemene bepalingen	9
Terminologie	9
Leeswijzer	9
Deel I Kernbegrippen integriteit van politiek ambtsdragers	10
Dienstbaarheid	10
Functionaliteit	10
Onafhankelijkheid	10
Openheid	10
Betrouwbaarheid	10
Zorgvuldigheid	10
Deel II Gedragscode integriteit politiek ambtsdragers Gouda	11
1 Algemene bepalingen	11
2 Belangenverstrengeling	11
3 Informatie	11
4 Geschenken, diensten en uitnodigingen	11
5 Voorzieningen, bestuurlijke uitgaven, onkostenvergoedingen en buitenlandse dienstreizen	12
Deel III Toelichting	13
1 Inleiding	13
1.1 Kwaliteit van het openbaar bestuur en integriteit	13
1.2 Meer dan regels en procedures	13
1.3 Gedragscodes	13
2 Belangenverstrengeling	15
2.1 Omschrijving en wettelijke bepalingen	15
2.2 Onverenigbaarheid van functies	15
2.3 Verboden handelingen	15
2.4 Deelname aan stemming	15
2.5 Deelname aan besluitvorming	16
2.6 Nevenfuncties	17
2.7 Q.q.-nevenfuncties	18
2.8 Melding en openbaarmaking nevenfuncties	18
2.9 Inkomsten uit nevenfuncties en q.q.-nevenfuncties / melding en verrekening ervan	19
2.10 Financiële belangen	20
2.11 Draaideurconstructie	20
Praktijkvoorbeeld 1	20
Praktijkvoorbeeld 2	21
3 Informatie	22
3.1 Basisregels voor omgaan met informatie	22

3.2	Oneigenlijk gebruik van niet-openbare informatie	22
3.3	Beslotenheid en geheime informatie	22
3.4	Vertrouwelijke informatie	22
3.5	E-mail- en internetgebruik.....	23
3.6	Social media	23
	Praktijkvoorbeeld 3	24
4	Geschenken, diensten en uitnodigingen	25
4.1	Nooit in ruil voor een tegenprestatie	25
4.2	Geschenken van en aan de gemeente.....	25
4.3	Geschenken aan individuele politiek ambtsdragers	25
4.4	Etentjes, excursies en evenementen.....	25
	Praktijkvoorbeeld 4	26
	Praktijkvoorbeeld 5	26
5	Voorzieningen politiek ambtsdragers	27
5.1	Kwetsbaarheid van ambtsdragers bij vergoeding van kosten	27
5.2	Bedrijfsvoeringskosten.....	28
5.3	Bestuurskosten	28
5.3.1	Algemene bestuurskosten	28
5.3.2	Dienstreizen buitenland	28
5.3.3	Specifiek geregelde bestuurskosten.....	29
5.4	Kosten die voor eigen rekening blijven	29
5.5	Vergoedingenoverzicht onkosten	30
5.6	Betalingswijze voorzieningen van gemeentebestuurders	31
5.6.1	Rechtstreeks ten laste van het bestuursorgaan	31
5.6.2	Rechtstreekse betaling via facturen	31
5.6.3	Declaraties	31
	Praktijkvoorbeeld 6	31
6	Inkopen en aanbesteden	33
6.1	Kwetsbaar voor schending integriteit.....	33
6.2	Inkoop- en aanbestedingsbeleid.....	33
6.3	Regelgeving	33
6.4	Belangenverstrengeling en beïnvloeding	33
6.5	Integriteit van ondernemers; de wet Bibob	34
7	Financiële functie.....	35
7.1	Transparantie, controle en verantwoording van uitgaven	35
7.2	Financiële verordening(en)	35
7.3	De jaarrekening.....	35
7.4	De accountantscontrole	35
7.5	Rekenkamer.....	36

Gedragscode integriteit politiek ambtsdragers Gouda

Woord vooraf

Integriteit leeft

U heeft nu in handen de geactualiseerde Gedragscode integriteit politiek ambtsdragers Gouda.

Integriteit is een onderwerp dat leeft en dat is maar goed ook. Het is een onderwerp waar we voortdurend aandacht voor moeten hebben. De (bestuurlijke) incidenten van de afgelopen jaren tonen dat aan en doen ons nog meer beseffen dat we dit hoog op de agenda moeten houden. Daarom behoort integriteitsbewustzijn in de haarvaten van u als politicus te zitten.

Met een zekere regelmaat verschijnen er berichten in de media over ambtelijke en politieke uitglijdende zaken die zich binnen de publieke sector voordoen. Of de schijn van integriteitsschending. De scheidslijn tussen integer en niet-integer is soms heel dun. Veel voorkomende vormen van integriteitsschending liggen op het terrein van (declaratie)fraude/diefstal, bevoordeling vrienden/familie/partijgenoten, belangenverstrengeling, dubieuze giften en wangedrag in privé-tijd.

Het doen en laten van de gehele gemeentelijke organisatie is afgestemd op en afgeleid van de taken die u in het belang van de Goudse burger verricht. U wordt voortdurend bekeken en gecontroleerd door enerzijds kritische mondige burgers en anderzijds de media, de waakhonden van de maatschappij. Daar moet u zich continu bewust van zijn.

Integriteit kan het vertrouwen van de burger in de gemeente maken of breken. De Goudse burger moet vertrouwen kunnen hebben in het bestuur en de politiek. De burger verwacht ook veel van het bestuur. Wanneer deze verwachtingen niet worden ingelost, is de teleurstelling vaak groot, wordt de gemeente onverantwoord gedrag verweten en wordt het vertrouwen in de gemeente geschaad. Dit heeft zijn weerslag in afspraken en overeenkomsten die de gemeente aangaat. Het gemeentelijk belang moet voorop staan. Uw eigen belang mag daarin geen enkele rol spelen. Zowel raadsleden, college als ambtenaren van de gemeente zijn zich bewust van de risico's en belangen die ze moeten afwegen, als ze voor een dilemma komen te staan. U vervult een voorbeeldfunctie voor de burgers en voor de ambtenaren. U bent verantwoordelijk voor de integriteit van uw organisatie en dus voor de integriteit van de ambtenaren. Daarom moet u 24 uur per dag alert zijn op handelingen en gedragingen die het aanzien en de integriteit van het politieke ambt kunnen schaden.

Als politiek ambtsdrager leeft u immers in een glazen huis. Maar laten we er met elkaar voor waken dat de ramen beslaan!



burgemeester M. Schoenmaker

Algemene bepalingen

Deze Gedragscode is geschreven voor de raadsleden, burgerraadsleden, de wethouders en de burgemeester. Op een enkele uitzondering na richten de gedragsregels zich tot al deze politiek ambtsdragers¹. De Gedragscode heeft vooral bestuurlijke en politieke relevantie. U bent op de naleving hiervan aanspreekbaar. Als u zich er niet aan houdt, kan dat gevolgen hebben voor uw functioneren en voor uw positie. Het rechtskarakter van een Gedragscode is dat van een interne regeling in aanvulling op de wettelijke regels. De Gemeentewet laat gemeenten veel vrijheid bij de inhoudelijke invulling. Naast deze Gedragscode bestaan er voorschriften die in de wet of elders geregeld zijn, bijvoorbeeld over fraude en valsheid in geschrifte. Dergelijke voorschriften zijn hierin niet opgenomen. Wel is opgenomen een “Stappenplan onderzoek en registratie integriteitsschendingen politiek ambtsdragers”.

De Gedragscode is belangrijk als beoordelingskader voor de politiek ambtsdragers bij vragen, twijfels en discussies.

De Gedragscode 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 daarmee de controleerbaarheid vergroten. Een duidelijke normstelling biedt immers houvast. Deze Gedragscode fungeert als een soort trapeuning waaraan u zich kan vasthouden om uitglijden te voorkomen!

Terminologie

politiek ambtsdragers: gemeentebestuurders en/of raadsleden en/of burgerraadsleden²
gemeentebestuurders: burgemeester en wethouders
gedragscode: Gedragscode integriteit politiek ambtsdragers Gouda
q.q.-functie: qualitate qua-nevenfunctie: ambtsgebonden nevenfunctie

Leeswijzer

De Gedragscode bestaat uit drie onderdelen, te weten:

- deel I beschrijft een aantal kernbegrippen van integriteit en plaatst daarmee het vraagstuk in een breder kader. Zij vormen als het ware de algemene uitgangspunten voor de Gedragscode;
- deel II bevat de feitelijke gedragsregels, te weten algemene bepalingen, belangenverstrengeling, informatie, geschenken, diensten en uitnodigingen, de bestuurlijke uitgaven, onkostenvergoedingen, buitenlandse dienstreizen en voorzieningen;
- deel III geeft een nadere toelichting op de feitelijke gedragsregels en het stappenplan hoe te handelen bij een eventuele integriteitsschending.

¹ Wanneer in deze Gedragscode de mannelijke vorm wordt aangegeven, wordt hiermee ook de vrouwelijke vorm bedoeld. Omwille van leesgemak is enkel voor de mannelijke vorm gekozen.

² Artikel 6, lid 2 van het Reglement van orde geeft aan dat de Gedragscode wordt ondertekend door burgerraadsleden.

Deel I Kernbegrippen integriteit van politiek ambtsdragers

De politiek ambtsdragers 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 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 mede-politiek ambtsdragers, maar ook extern aan organisaties en burgers voor wie gemeentebestuurders en de gekozen raadsleden 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 gemeentelijk belang waarbij belangen van organisaties en burgers in acht worden genomen.

Functionaliteit

Het handelen van een politiek ambtsdrager heeft een herkenbaar verband met zijn functie.



Onafhankelijkheid

Het handelen van een politiek ambtsdrager wordt gekenmerkt door onpartijdigheid, dat wil zeggen dat geen vermenging optreedt met belangen die niet tot die van het openbaar bestuur kunnen worden gerekend en dat ook iedere schijn van een dergelijke vermenging wordt vermeden.

Openheid

Het handelen van een politiek ambtsdrager is transparant, tenzij de informatie een vertrouwelijk karakter draagt. Streven behoort gericht te zijn op optimale verantwoording zodat 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 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 Gedragscode integriteit politiek ambtsdragers Gouda

1 Algemene bepalingen

- 1.1 Deze Gedragscode geldt voor politiek ambtsdragers van de gemeente Gouda tenzij uit de tekst van een gedragsregel anders blijkt.
- 1.2 In gevallen waarin de Gedragscode niet voorziet of waarbij de toepassing niet eenduidig is, vindt bespreking plaats in het college of raadspresidium.
- 1.3 De Gedragscode is openbaar en voor iedereen gemakkelijk toegankelijk.
- 1.4 Politiek ambtsdragers ontvangen (bij hun aantreden) een exemplaar van de Gedragscode, waarbij voor ontvangst wordt getekend.
- 1.5 Een politiek ambtsdrager is aanspreekbaar op de naleving van deze Gedragscode.

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 die direct of indirect voor rekening van de gemeente komen.
- 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, 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 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 integrale 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. De inkomsten uit de nevenfuncties van een gemeentebestuurder worden openbaar gemaakt.
- 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. Voor een voltijds gemeentebestuurder vindt bepaalde verrekening plaats met inkomsten uit niet aan het ambt gebonden nevenfuncties.
- 2,10 Een politiek ambtsdrager onthoudt zich van activiteiten die het vertrouwen in het bestuur kunnen schaden.

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, voor zover het geen partijpolitieke informatie betreft en 3.3. niet van toepassing is.
- 3.3 Een politiek ambtsdrager verstrekt geen informatie die vertrouwelijk of geheim is dan wel mag aannemen dat die dat karakter draagt.
- 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 en over de gemeente.

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 in het bestuursorgaan waar hij deel van uitmaakt 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. Er wordt een gemeentelijke bestemming voor gezocht. Geschenken en giften die een waarde van € 50 of minder vertegenwoordigen worden wel gemeld, maar kunnen worden behouden.
- 4.4 Aanbiedingen voor privéwerkzaamheden of kortingen op privégoederen worden niet geaccepteerd.
- 4.5 Een politiek ambtsdrager bespreekt in het bestuursorgaan waar hij deel van uit maakt voornemens tot het bijwonen van 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 door een gemeentebestuurder, wordt dit voorgelegd aan de burgemeester en zo nodig ter besluitvorming aan het raadspresidium.
- 5.4 Een politiek ambtsdrager die het voornemen heeft een buitenlandse dienstreis³ te maken of is uitgenodigd voor een buitenlandse dienstreis of werkbezoek op kosten van derden, heeft vooraf toestemming nodig van het raadspresidium of het college. Het gemeentelijk belang van de dienstreis is doorslaggevend voor de besluitvorming. Indien het toestemming aan een gemeentebestuurder betreft wordt de gemeenteraad hierover geïnformeerd.
- 5.5 Een politiek ambtsdrager meldt het voornemen tot een buitenlandse dienstreis of een uitnodiging daartoe in het raadspresidium of het college en verschaft daarbij informatie over het doel van de dienstreis, de bijbehorende beleidsoverwegingen, de samenstelling van het gezelschap, de geraamde kosten en de wijze waarop van de dienstreis verslag wordt gedaan.
- 5.6 Het ten laste van de gemeente 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 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 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 in dat geval volledig voor rekening van de politiek ambtsdrager.
- 5.9 Tenzij anders bepaald, is het gebruik van gemeentelijke eigendommen of voorzieningen voor privédoeleinden niet toegestaan.



³ Hieronder valt ook een reis naar de landen van het Koninkrijk in de Caraïben en de BES-eilanden

Deel III Toelichting

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 monopolypositie 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 gemeentebestuurders op en doen verslag van lokale affaires. Parlementariërs stellen Kamervragen. En terecht, want belangenverstrengeling, misbruik van positie, corruptie, fraude en dergelijken 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 Gedragscode is bedoeld om de bestuurlijke integriteit te versterken. De primaire verantwoordelijkheid voor integriteit ligt bij elke gemeente, maar vóór alles bij u als politiek ambtsdrager persoonlijk.

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 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.

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. Elke overheid moet op grond van die verplichting een Gedragscode hebben voor goed ambtelijk handelen. Deze verplichting is mede reden geweest om ook afspraken over basishouding integriteit in te voeren voor politiek ambtsdragers. Deze zijn vervolgens omgezet in een eigen Gedragscode voor politiek ambtsdragers.

1.3 Gedragscodes

Gedragscodes zijn een belangrijk instrument en hulpmiddel om een open, transparante en integere organisatiecultuur te realiseren. Gedragscodes zijn voor gemeenten verplicht op grond van de Gemeentewet⁴.

⁴ Artikel 15, lid 3 Gemeentewet

De gemeenteraad stelt voor de politiek ambtsdragers een Gedragscode vast. Voor de opstelling van deze Gedragscode is gebruik gemaakt van bestaande voorbeelden. De Gedragscode heeft bestuurlijke en politieke relevantie. Politiek ambtsdragers zijn op de naleving hiervan 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. Deze moet de integriteit van de politiek ambtsdragers waarborgen. De gemeentebesturen hebben veel vrijheid om deze zelf in te vullen. Gebeurt dat niet, dan is de Gedragscode een dode letter.

Naast deze Gedragscode bestaan er voorschriften die in wet of elders geregeld zijn, bijvoorbeeld over fraude, valsheid in geschrifte en over nevenfuncties. De Gedragscode 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.

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. In deze Gedragscode worden partijpolitieke belangen niet opgevat als (schijn van) belangenverstrengeling.

Het risico van belangenverstrengeling kan bijvoorbeeld ontstaan als een gemeentebestuurder een nevenfunctie vervult die raakvlakken heeft met de uitoefening van het politieke ambt. Dit geldt ook voor een nevenfunctie waarin de gemeentebestuurder 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 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 belofte⁵, als in een aantal wettelijke bepalingen. De Gemeentewet verbiedt in dit verband:

- zie 2.2: uitoefening van met het ambt onverenigbare functies;
- zie 2.3: bepaalde handelingen van politiek ambtsdragers;
- zie 2.4: deelname van gemeentebestuurders en volksvertegenwoordigers aan stemming in bepaalde gevallen;
- zie 2.6: nevenfuncties waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van de politieke functie. 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.

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht 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:

- zie 2.10: een meldingsregeling van financiële belangen;
- zie 2.11: afspraken die voorkomen dat politiek ambtsdragers na hun aftreden direct weer voor betaald werk worden binnengehaald.

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 ambt⁶. 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 lokale rekenkamer, van Nationale ombudsman en van ambtenaar aangesteld of ondergeschikt aan het desbetreffende bestuursorgaan.

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 Gemeentewet⁷. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om werkzaamheden als advocaat of adviseur voor het 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.

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

⁵ Artikelen 14, 41a, 65 Gemeentewet

⁶ Artikelen 13, 36b, 68 Gemeentewet

⁷ Artikelen 15, 41c, 69 Gemeentewet

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'⁸. 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. In het Reglement van Orde, zoals vastgesteld door de gemeenteraad op 17 december 2008, zijn hierover ook regels opgenomen.

Zaken die de gemeentebestuurder 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 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. De gemeentebestuurder 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 gemeentebestuurder 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 gemeentebestuurder 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 gemeentebestuurder of raadslid, als een mogelijk persoonlijk belang aan de orde is, dit in de discussie aangeeft. Een voorbeeld daarvan is dat als een bepaalde straat waarin de politiek ambtsdrager zelf woont, wordt toegevoegd aan het belanghebbendparkerengebied. 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 Gemeentewet, staat ook in de Algemene wet bestuursrecht een bepaling over onafhankelijke besluitvorming door het openbaar bestuur. Artikel 2:4 van die wet 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 Algemene wet bestuursrecht gaat hier verder in dan de artikelen over deelname aan stemming in de Gemeentewet. Het begrip 'persoonlijk belang' in artikel 2:4 Algemene wet bestuursrecht 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 Algemene wet bestuursrecht en respectievelijk artikel 28 van de Gemeentewet. De afgelopen jaren zijn hierover uitspraken door de bestuursrechter gedaan.

⁸ Artikelen 28 en 58 Gemeentewet

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 Algemene wet bestuursrecht. 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 State⁹ 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 uitspraken¹⁰

geeft de Raad van State nadere uitleg over wat onder persoonlijk belang moet worden verstaan. Met het begrip persoonlijk belang in artikel 2:4 Algemene wet bestuursrecht wordt bedoeld 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 Algemene wet bestuursrecht 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 Algemene wet bestuursrecht, 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, 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 Algemene wet bestuursrecht.

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 daarvan 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.

2.6 Nevenfuncties

Naast hun politieke ambt hebben veel politiek ambtsdragers (neven)functies, betaald of onbetaald. Voor raadsleden en parttime wethouders zijn deze vaak hun hoofdfunctie. Ook voor fulltime gemeentebestuurders 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.

⁹ LJN: BQ8863, Raad van State, 201007983/1/R2

¹⁰ LJN: BZ0796, Raad van State, 201008516/1/R1 en LJN: BZ4957, Raad van State 201207503/1/R2
pagina 17

Wettelijk is bepaald dat onder andere de volgende ambtsdragers geen nevenfuncties vervullen waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van het politieke ambt¹¹:

- a. wethouder;
- b. burgemeester.

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.

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 gemeentebestuurders en in mindere mate raadsleden, 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 gemeente dat de nevenfunctie door een politiek ambtsdrager wordt vervuld. Hij behartigt dan (in)direct de belangen van de gemeente.
2. De nevenfunctie is gekoppeld aan de inhoud en duur van het politieke ambt. Wordt die 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 gemeentebestuurders (of raadsleden) van andere gemeenten, 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.

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 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

Gemeentebestuurders hebben een wettelijke meldplicht als zij het voornemen hebben om een nevenfunctie te aanvaarden¹². Zij melden dit aan de gemeenteraad. Alle politiek ambtsdragers zijn wettelijk verplicht om hun

¹¹ Artikel 41b en 67 Gemeentewet

¹² Artikelen 41b en 67 Gemeentewet.

(neven)- functies openbaar te maken. Dat gebeurt dan via de website van de gemeente Gouda.

Gemeentebestuurders 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

Gemeentebestuurders moeten de inkomsten uit hun nevenfuncties openbaar maken¹³. 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 (burger)raadsleden is de verplichting om inkomsten uit andere functies openbaar te maken, niet van toepassing.

Bij het openbaar maken van de neveninkomsten gaat het om het vermelden van het belastbaar loon (bedrag waarover loonbelasting wordt berekend) en niet om winst uit een onderneming. De reden van deze uitzondering is dat de hoogte van dit soort inkomsten sterk fluctueert en dat het hier kan gaan om bedrijfsgevoelige informatie.

Inkomsten uit q.q.-nevenfuncties mogen niet worden behouden. Bij wet is geregeld dat de wethouder/ burgemeester geen vergoedingen, in welke vorm dan ook, geniet voor q.q.-nevenfuncties. Dit geldt ongeacht of de vergoeding ten laste van de gemeentekas komt.

De q.q.-functie wordt beschouwd als behorend bij het ambt. De bezoldiging voor dat ambt is daarom tevens voor de q.q.-werkzaamheden. Eventueel persoonlijk ontvangen inkomsten uit q.q.-functies moeten dan ook in de gemeentekas worden gestort, bij voorkeur rechtstreeks en niet via de privérekening. De Gemeentewet voorziet in een ontheffingsmogelijkheid voor gemeentebestuurders 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 gemeentekas te worden gestort.

Voor gemeentebestuurders 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. De eerste 14% zijn vrij van de bezoldiging. Onder bezoldiging wordt verstaan: de bezoldiging én vakantie-uitkering (dus exclusief toelagen). Boven deze 14% wordt de bezoldiging verminderd met de helft van de inkomsten uit de niet ambtsgebonden neveninkomsten. Deze vermindering bedraagt nooit meer dan 35% van de bezoldiging. Bij het niet verstrekken van de inkomensgegevens bedraagt de korting standaard 35%.

Gemeentebestuurder

	naam instelling	functie	bezoldigd/ onbezoldigd	tijdsbeslag per week	inkomsten
nevenfunctie					
q.q.-nevenfunctie					

Raads- en burgerraadslid

	naam instelling	functie
hoofdfunctie		

	naam instelling	functie	bezoldigd/ onbezoldigd	tijdsbeslag per week	
nevenfunctie					
	naam instelling	functie	bezoldigd/ onbezoldigd	tijdsbeslag per week	inkomsten
q.q.-nevenfunctie					

¹³ Artikelen 41b en 67 Gemeentewet.

2.10 Financiële belangen

Financiële belangen

Het gevaar van belangenverstrengeling doet zich voor als een gemeentebestuurder financiële belangen bezit die een onafhankelijke besluitvorming kunnen beïnvloeden. Het betreffen dan vooral financiële belangen (bijvoorbeeld deelneming, effecten onroerend goed, vorderingen) die een relatie met de gemeente Gouda hebben of kunnen krijgen en ten aanzien waarvan Gouda besluiten neemt. In de praktijk kan dit risico optreden bij besluiten over bijvoorbeeld

- aanbesteding,
- subsidieverstreking,
- steunverlening,
- verstrekking van leningen en
- verlening van advies- en onderzoeksopdrachten.

Gemeentebestuurders zouden in de verleiding kunnen worden gebracht zich bij het nemen van functionele beslissingen mede te laten leiden door persoonlijk financieel belang. 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.

Voorzichtigheid, openheid en controleerbaarheid zijn hier van groot belang.

2.11 Draaieurconstructie

Een 'draaieurconstructie' betekent dat de gemeentebestuurder direct na zijn aftreden een hoofd functie gaat vervullen bij de gemeente Gouda. De algemene gedragsregel bij de overheid is dat draaieurconstructies niet zijn toegestaan. Het is niet raadzaam om daarvan af te wijken. Het voorkomt de schijn van belangenverstrengeling. Dit risico ontstaat ook als een gemeentebestuurder 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 gemeentebestuurder. Als het echter de voormalig werkgever betreft, en afspraken zijn gemaakt over een terugkeer, dan is belangenverstrengeling niet aan de orde.

Praktijkvoorbeeld 1

Een plafond met een luchtje

Een raadslid is betrokken bij Kwadraad Maatschappelijk Werk dat van de gemeente subsidie krijgt. Op een kwade dag komt het plafond van het gebouw Kwadraad aan de Spoorstraat naar beneden. Het raadslid, dat al bijna tien jaar in de gemeenteraad zit en de ambtenaren in de gemeente inmiddels goed kent, belt meteen een ambtenaar van de directie-eenheid Maatschappelijke Ontwikkeling met de vraag of hij zo snel mogelijk er voor kan zorgen dat het plafond wordt gerepareerd. 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 Kwadraad een nieuw plafond krijgt, want daar komen dagelijks mensen. Dat is zijn bijdrage aan de gemeenschap, daarvoor zit hij in de gemeenteraad. '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 cliëntelisme¹⁴ aan het bedrijven? Dat is niet uit te schrijven. Maatschappelijke betrokkenheid 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'.

¹⁴ Cliëntelisme = het verlenen van diensten aan (potentiële) kiezers door een politicus tijdens diens politiek mandaat
pagina 20

Praktijkvoorbeeld 2

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 gemeenteraad 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 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 gemeenteraad. Waarschijnlijk is intern in de fractie wel discussie geweest over de zaak, maar een ander raadslid had moeten zeggen dat hij 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 gemeenteraad 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 gemeenteraad neemt niet deel aan de stemming over een aangelegenheid die hem rechtstreeks of middellijk 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'.

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, of onbedoeld in bezit zijn gekomen. De verleiding kan groot zijn om hierover uiting te geven aan een ander of 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, et cetera. Het "niet achterhouden van informatie" is natuurlijk niet van toepassing indien het partijpolitieke informatie betreft.



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

3.3 Beslotenheid en geheime informatie

In de Gemeentewet 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), kan geheimhouding worden voorgesteld door:

- gemeenteraad¹⁵ / (raads)commissie;
- college van b en w;
- burgemeester.

De verplichting tot geheimhouding moet worden bevestigd door de gemeenteraad. Het schenden van een geheimhoudingsplicht is een misdrijf in de zin van het Wetboek van Strafrecht¹⁶.

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.

¹⁵ Artikelen 23 en 24 Gemeentewet

¹⁶ Wetboek van Strafrecht, artikel 272

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.

3.5 E-mail- en internetgebruik

Vanuit het oogpunt van voorbeeldwerking kan het beste worden aangesloten bij de regels die hierover voor de Goudse ambtenaar geldt. Deze regels zijn neergelegd in het Privacyreglement telefoon-, e-mail- en internetgebruik. Enkele relevante passages hieruit zijn hierna toegespitst op de politiek ambtsdrager:

- De elektronische communicatiemiddelen worden primair gebruikt voor gemeentelijke taken.
- Het privégebruik van de elektronische communicatiemiddelen is niet, of slechts bij uitzondering toegestaan, mits dit gebruik in overeenstemming is met het Privacyreglement.
- Het is niet toegestaan met behulp van de e-mailfaciliteiten kettingsbrieven te versturen of pornografisch materiaal te versturen of op te vragen, dan wel dreigende, seksueel intimiderende, racistische of discriminerende opmerkingen te maken.
- Het is niet toegestaan met behulp van de e-mailfaciliteiten illegale software te verzenden of op te vragen, dan wel bestanden zonder voorafgaand overleg met de gemeentelijke systeembeheerder(s) te verzenden of op te vragen waarvan de politiek ambtsdrager redelijkerwijs moet aannemen dat deze te omvangrijk zijn.
- Het is niet toegestaan met behulp van de internetfaciliteiten bewust internetsites die pornografisch, dan wel racistisch materiaal bevatten te bezoeken, mee te doen in chat-sessies, online te gokken, illegale software te downloaden dan wel zonder voorafgaand overleg met de systeembeheerder(s) bestanden te downloaden waarvan betrokkene redelijkerwijs moet aannemen dat deze te omvangrijk zijn.
- Zonder voorafgaande toestemming van de systeembeheerder(s) is het niet toegestaan met behulp van de e-mailfaciliteiten een elektronisch bericht aan alle of vrijwel alle medewerkers van de gemeente tegelijkertijd te versturen.
- Bij het gebruik van de elektronische communicatiemiddelen wordt door de politiek ambtsdrager de nodige zorgvuldigheid in acht genomen om de integriteit en goede naam van de gemeente te waarborgen.
- Indien er een sterk vermoeden bestaat van onrechtmatig gebruik, dan wel misbruik van de elektronische communicatiemiddelen door de politiek ambtsdrager, zal daar conform het Privacyreglement onderzoek naar worden ingesteld.



3.6 Social media

Collegeleden (en gemeenteraadsleden) gebruiken steeds vaker sociale media zoals weblogs en Twitter om hun mening over onderwerpen te geven en de dialoog met burgers aan te gaan. Het is voor u als politiek ambtsdrager een van de mogelijkheden om de dialoog met burgers aan te gaan. Net als voor ambtenaren geldt dat het gebruik van sociale media correct en verstandig gedaan moet worden.

Bestuurder of politicus?

Collegeleden schakelen regelmatig tussen twee verschillende rollen: de rol van bestuurder en de rol van politicus. Publiek en media kunnen vaak moeilijk onderscheid maken tussen deze rollen en op het podium van zijn politieke partij krijgt een politicus veelvuldig te maken met zaken waar hij als bewindspersoon voor verantwoordelijk is. Het is belangrijk om bewust te zijn van de rol waar vanuit gehandeld wordt bij het plaatsen van of reageren op berichten binnen sociale media.

Naast gemeenteweblogs worden vaak ook de weblogs van politieke partijen gebruikt door collegeleden. Voor de lezers moet duidelijk zijn vanuit welke rol (bestuurder/politicus) deze blogs geplaatst worden. Dit betekent dus dat bij politiek gekleurde blogs, duidelijk vermeld moet worden dat deze als politicus (en dus niet als lokaal bestuurder) geschreven zijn.

Woordvoering

Net als bij traditionele media geldt dat het college de woordvoerder is bij het reageren op berichten in de pers. De afdeling communicatie coördineert de woordvoering via (sociale) media.

Realiseert u zich bij gebruik het volgende:

- U blijft zelf verantwoordelijk.
- Bij twijfel, plaats dan geen bericht.
- Blijf alert bij het mixen van uw persoonlijke leven met uw zakelijke activiteiten.
- Geef nooit vertrouwelijke informatie van de gemeente.

Praktijkvoorbeeld 3

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 geheime 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 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 loftrumpet 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. Elke stem geldt dan immers.

4 Geschenken, diensten en uitnodigingen

4.1 Nooit in ruil voor een tegenprestatie

Als de ambtseed of belofte wordt afgelegd, 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.



4.2 Geschenken van en aan de gemeente

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

- zich te houden aan de richtlijnen;
- een administratie bij te houden;
- als het om grotere geschenken gaat: een gemotiveerd besluit hiertoe in het college van burgemeester en wethouders te nemen dan wel het raadspresidium hierover te informeren;
- 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 de gemeenteraad 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 Huis van de Stad.

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. Ook vanuit het oogpunt van voorbeeldwerking kan het beste worden aangesloten bij de regels¹⁷ die voor de Goudse ambtenaren gelden:

- Geschenken t/m een waarde van 50 euro mogen in principe worden geaccepteerd. Bij voorkeur vindt vooraf evenwel overleg plaats of het geschenk daadwerkelijk wordt geaccepteerd. Gemeentebestuurders melden geschenken in de wekelijkse vergaderingen van het college. Een (burger)raadslid 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 gemeentebestuurders echter wel geschenken met een waarde van meer dan 50 euro ontvangen. De gemeentebestuurder 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 gemeente. 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 onderhandelingsituaties gaande zijn.
- Bij het ontvangen van geschenken past openheid.

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 gemeente Gouda. Het college 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 en, als het een fractielid betreft, de fractie, de reis- en verblijfkosten betaalt.

¹⁷ Regeling aannemen van geschenken en gelden

- Meerdere personen of instanties waarmee het bestuursorgaan contacten onderhoudt, hebben een uitnodiging ontvangen.
- Openheid (melding) en registratie zijn essentieel, vooral bij (internationale) evenementen.

Praktijkvoorbeeld 4

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 Economische Zaken en Stadsmarketing 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 gemeenteraad 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 Economische Zaken en Stadsmarketing 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 blazoens veroorzaakt.'

Praktijkvoorbeeld 5

Wel of niet meedoen aan een ballonvaart

De wethouder Verkeer en Vervoer wordt voor een ballonvaart boven het Groene Hart uitgenodigd door een 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 aan de ballonvaart heeft deelgenomen. 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.'

Dat neemt echter niet weg dat het verstandig is om te allen tijde hierover vóóraf te overleggen binnen het college of het raadspresidium.

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 behoren om te gaan, 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 van uitgaven door gemeentebestuurders naar de ‘bonnetjes’.

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 Gemeentewet 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 in bijvoorbeeld economisch moeilijke tijden, geloofwaardig een beroep op de soberheid van burgers doen als hij daar zelf niet naar handelt? Vooral gemeentebestuurders 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 gemeentebestuurder aantreedt.

Discussie over vergoedingen is nooit helemaal uit te sluiten. Van belang is dat er duidelijke regels en toelichtingen daarop zijn die de gemeentebestuurder 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 gemeentebestuurder extra alert moeten zijn, extra zorgvuldig moeten (laten) nagaan of een en ander past binnen de regels, en hierover open communiceren.

Soberheid is en blijft de norm

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 de gemeente Gouda.
- De functionaliteit van de uitgave moet aantoonbaar zijn of ten minste aannemelijk worden gemaakt.
- Als met de uitgave geen duidelijk belang van de gemeente is gediend, blijven de kosten voor eigen rekening.
- Kosten die een gemeentebestuurder 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 gemeentebestuurder dient alleen bij hoge uitzondering zelf een declaratie in.
- Gemeentebestuurders 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.

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. In de Verordening rechtspositie wethouders, raads- en commissieleden is in hoofdstuk 5 de declaratieprocedure vastgelegd.

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 op de werkplek, ondersteunend personeel, koffie/thee en beveiliging.

Het is vanzelfsprekend niet de bedoeling om dergelijke gemeentelijke voorzieningen en eigendommen te gebruiken voor privédoeleinden. Het is dan ook niet toegestaan om voor rekening van de gemeente bijvoorbeeld kantinepersoneel in te zetten voor privéfeestjes of C.

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 een collegelid gaat, of de gemeenteraad als het om een raadslid gaat.

5.3 Bestuurskosten

Bestuurskosten vloeien voort uit de uitoefening van het ambt; het zijn zogenoemde ambtsgerelateerde kosten. 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; 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; de verstrekking van deze bestuurskosten is strak gereguleerd en genormeerd en de hoogte van de vergoeding of verstrekking is in 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 politiek ambtsdrager. Het gaat hierbij vooral om voorzieningen als reis- en verblijfvoorzieningen bij dienstreizen, beveiliging buiten de organisatie, cursussen, opleidingen en congressen, en functionele lunches en diners buitenshuis.

De meest voorkomende algemene bestuurskosten, die door de gemeente worden vergoed, zijn:

- Kosten van de landelijke beroepsverenigingen zoals het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, de Wethoudersvereniging en de Vereniging van Raadsleden. Professionalisering 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 gemeentebestuurders, tijdens de uitoefening van de functie, zoals een collectieve ongevalverzekering.
- Kosten voor deelname aan congressen en opleidingen.¹⁸ 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.

5.3.2 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 vóór 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 raadspresidium steeds expliciet een beslissing neemt over eventuele buitenlandse dienstreizen en daarvan in detail melding maakt aan de gemeenteraad.

Is de functionaliteit van de dienstreis aangetoond, dan horen de redelijk gemaakte reis- en verblijfkosten (inclusief eventuele benodigde vaccinaties vooraf) voor rekening te komen van de gemeente. Kan de functionaliteit niet worden aangetoond, dan komen de kosten voor eigen rekening.

¹⁸ Gezien de aard en duur van het ambt liggen voor wethouders opleidingen die gericht zijn op het persoonlijk functioneren in het ambt, meer voor de hand. Voor burgemeesters zijn ook loopbaangerichte opleidingen mogelijk.

Bekostiging, geheel of gedeeltelijk, van buitenlandse dienstreizen 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 dienstreizen, zoals over meereizende partners en verlenging van de reisduur. De lijn is dat meereizen van partners, mits vooraf gemeld, onder nader te bepalen voorwaarden is toegestaan, maar dat de kosten geheel voor eigen rekening komen. De kosten kunnen alleen voor rekening van de gemeente komen als de aanwezigheid van de partner tijdens de dienstreis noodzakelijk is voor de behartiging van het belang van Gouda. 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 dienstreis mag met maximaal 72 uur privétijd op eigen kosten worden verlengd.

5.3.3 Specifiek geregelde bestuurskosten

Voor politiek ambtsdragers zijn in wet- en regelgeving¹⁹ 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.

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.

5.4 Kosten die voor eigen rekening blijven

Gemeentebestuurders en raadsleden 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. Deze kosten moeten zij zelf betalen uit de toelage / onkostenvergoeding.

De hoogte van de onkostenvergoeding is gebaseerd op gemiddelde uitgaven en is vastgelegd in de rechtspositiebesluiten. Wanneer de uitgaven uitstijgen boven de vaste toelage per maand kunnen deze niet alsnog worden gedeclareerd bij de gemeente.

De vaste onkostenvergoeding is bedoeld voor de volgende kostencomponenten:

- representatie;
- vakliteratuur;
- excursies;
- bureaunkosten, 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;
- gelegenhedskleding, 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.

¹⁹ Rechtspositiebesluit wethouders

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)	Vergoeding tijdelijke woonruimte	Uitgaven voor persoonlijke verzorging
Beveiliging werkplek		
Aanpassingen werkplek in verband met arbeidsomstandigheden	ICT thuis (aansluiting, abonnementen, hard- en software)	Kleding (huur/aanschaf/reiniging)
ICT op de werkplek	Bij dienstreizen: 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, werk lunches 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 professionaliseringsmerk	Contributies overige beroepsverenigingen
	Geschenken t.b.v. ambtsbezoek bij jubilea, openingen	Verkeersboetes
Wisselkosten buitenlandse valuta		Fooien (in Nederland) ²⁰
Pilotenkoffer voor vervoer van stukken		Persoonlijke schrijfwaren en benodigdheden zoals vulpen of aktetas
Pantryvoorziening (koffie/thee)		Representatieve aanpassingen aan de woning
Catering, maaltijden op de werkplek ²¹		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
Functioneel te versturen kerst- en/of nieuwjaarskaarten		
Functionele persoonlijke website of weblog		

²⁰ 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.

²¹ Fiscaal wordt lunch of diner op de vaste werkplek (betreft gemeentebestuurders) 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 gemeentebestuurders

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

5.6.1 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 in bruikleen gegeven.²² De kosten die hiermee gemoeid zijn, komen direct voor rekening van de gemeente, zonder tussenkomst van de politiek ambtsdrager. De kosten maken integraal deel uit van de bedrijfsvoering. De rechtspositieregelingen bevatten regels over de wijze waarop apparatuur in bruikleen wordt gesteld, en over de voorzieningen in verband met de fiscale aspecten van het privégebruik.

5.6.2 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 politiek ambtsdrager. Voor gefactureerde kosten geldt hetzelfde als voor andere kosten: uitsluitend functionele kosten worden vergoed, en alleen als ze buiten de (vaste) vergoeding²³ vallen.

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

5.6.3 Declaraties

Primair worden kosten rechtstreeks gefactureerd bij de gemeente Gouda. In uitzonderingssituaties betaalt de politiek ambtsdrager een uitgave uit eigen middelen en verzoekt dan om terugbetaling van het bedrag via een declaratie. Grote terughoudendheid is hierbij echter geboden, omdat het uitgangspunt is dat zo weinig mogelijk uitgaven door de politiek ambtsdrager zelf worden gedaan. Geldstromen tussen de zakelijke rekeningen van gemeente en de persoonlijke rekening van de ambtsdrager, 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 gemeente rechtstreeks de factuur betaalt. De afwikkeling van declaraties moet dan wel zo zorgvuldig mogelijk gebeuren. In de verordening²⁴ 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.

Praktijkvoorbeeld 6

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 gemeenteraad. Ten tweede is er een verordening²⁵ opgesteld waarin staat waaraan de vergoeding mag worden besteed.

De eerste maatregel, de openbare verantwoording, begint ermee dat de gemeenteraad de hoogte van fractievergoedingen vaststelt. De fracties leggen aan de gemeenteraad verantwoording af over de besteding ervan, waarna de gemeenteraad 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

²² Regeling mobiele communicatiemiddelen

²³ 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.

²⁴ Verordening rechtspositie wethouders, raads- en commissieleden

²⁵ Verordening fractieondersteuning 2007

heeft tot nu toe geen discussie opgeleverd. Bovendien blijkt de betrachte openheid nauwelijks meer tot vragen in de pers te leiden.

De verordening, de tweede maatregel, heeft tot doel dat de fracties wat scherper naar de besteding van de vergoedingen kijken. De accountant controleert jaarlijks de verantwoording en de gevoerde administratie. Na onderzoek stelt het presidium de definitieve tegemoetkoming vast.

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 uitgaven een rechtstreeks raakvlak heeft met het uitoefenen van het lidmaatschap van de gemeenteraad, maar voorzichtigheid met individuele uitgaven is geboden.

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 overheidsaanbestedingen²⁶. Dit geldt ook voor het verkeer met semi-overheidsinstellingen, of van overheden onderling.

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. 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 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.

Bij de gemeente Gouda is van toepassing de door het college op 15 oktober 2013 vastgestelde nota inkoop- en aanbestedingsbeleid.

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 € 5.186.000;
- voor diensten en leveringen aan de rijksoverheid € 134.000;
- voor diensten en leveringen aan decentrale overheden € 207.000.

Deze bedragen worden eens in de twee jaar geactualiseerd. De laatste wijziging is ingegaan op 1 januari 2014.

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.

²⁶ De Europese aanbestedingsrichtlijn wordt in Nederland toegepast op basis van de Aanbestedingswet 2012.
pagina 33

Bij de aanbesteding zelf is er het risico dat de opdracht wordt verstrekt vanwege persoonlijke belangen van de gemeentebestuurder of diens familie of vrienden.

Voorbeelden hiervan zijn:

- een bedrijf waaraan een volksvertegenwoordiger of gemeentebestuurder via persoonlijke of zakelijke banden is verbonden, neemt een opdracht aan van die gemeente²⁷;
- een volksvertegenwoordiger of gemeentebestuurder 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 familie- of vriendschapsbetrekkingen hebben bij een aanbieder van diensten. Tegelijkertijd hoeft dit op zich geen reden te zijn om een opdracht te verlenen of te weigeren. De uitgangspunten van objectiviteit, transparantie en non-discriminatie gelden ook voor bevriende aanbieders. Hun aanbod zal op dezelfde zorgvuldige wijze moeten worden beoordeeld. Komen zij als beste uit de bus, dan is er geen reden om hun de opdracht te onthouden. In dat geval kan immers worden aangetoond dat van bevoordeling geen sprake is en dat de procedures van het aanbestedingsbeleid zijn gevolgd.

De Gedragscode 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 gemeentebestuurder en een aanbieder is alertheid geboden. Melding vooraf aan het dagelijks bestuur is in elk geval aan te bevelen.

De aanbesteding kan ook worden beïnvloed door diensten of geschenken aan te bieden aan de politiek ambtsdragers, of door mee te betalen aan dienstreizen²⁸. Het algemene uitgangspunt is dat niets mag worden aangenomen dat kennelijk tot doel heeft om de politiek ambtsdrager bij zijn keuze te beïnvloeden²⁹. Die moet vanuit een onafhankelijke positie zijn keuze kunnen maken en het product of de dienst kunnen beoordelen. In deze Gedragscode staat hierover dat in onderhandelingsituaties 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-discriminair 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.

²⁷ Zie paragraaf 2.3

²⁸ Zie hoofdstuk 4

²⁹ Zie hoofdstuk 2

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.

Een integere overheid staat voor een juiste besteding van publieke middelen. Daarbij zijn transparantie, controle en verantwoording van groot belang. De Gemeentewet bevat 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 stelt de gemeenteraad 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 XIV van de Gemeentewet. In de verordening worden kaders gegeven voor de inrichting van de (financiële) administratie en organisatie. Daarnaast wordt ingegaan op een aantal specifiek benoemde onderwerpen, zoals de waardering en afschrijving van activa, door het gemeentebestuur in rekening te brengen prijzen en tarieven alsmede de financieringsfunctie.

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.

De jaarrekening wordt besproken in de gemeenteraad. 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 de leden van het college 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

De accountantscontrole³⁰ 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 gemeenteraad. 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 de gemeenteraad.

Het Besluit accountantscontrole decentrale overheden bevat 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

³⁰ Accountantscontrole is voorgeschreven in de artikelen 213 Gemeentewet

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 gemeentebestuurders 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 kan de gemeenteraad vragen om een onderzoek. De rekenkamer legt zijn bevindingen, conclusies en aanbevelingen vast in openbare rapporten.