

De integriteit van het openbaar bestuur verdient voortdurend aandacht. De overheid moet gezag uitstralen, gebaseerd op deskundigheid, gedrevenheid en zeker ook op de integriteit van het handelen van degenen die dat gezag moeten uitoefenen.

In deze handreiking gaat het om de integriteit van bestuurders bij gemeenten, provincies en waterschappen. Het onderwerp krijgt de laatste jaren terecht veel aandacht.

Deze publicatie kan helpen om de discussie over het integriteitsbeleid te stimuleren. De bijgevoegde code geeft houvast bij concrete situaties die zich kunnen voordoen in de dagelijkse bestuurspraktijk.

Integriteit

VAN POLITIEKE AMBTSDRAGERS

BIJ GEMEENTEN, PROVINCIES EN

WATERSCHAPPEN

Een modelgedragscode

**Integriteit van politieke ambtsdragers bij
gemeenten, provincies en waterschappen
Een modelgedragscode**

4e gewijzigde druk

Inhoud

	Woord vooraf	7
1	Inleiding	9
1.1	Integriteit en kwaliteit van het openbaar bestuur	9
1.2	Terminologie	10
1.3	Een kwestie van mentaliteit	10
1.4	Voorbeeldfunctie	10
1.5	Meer dan alleen mentaliteit	11
1.6	Kwetsbare plekken in de organisatie	11
1.7	Integriteit van ambtenaren	12
1.8	Modelaanpak basisnormen	12
2	Belangenverstrengeling	15
2.1	Onafhankelijk besluiten en handelen	15
2.2	Onverenigbaarheid van functies	16
2.3	Verboden handelingen	16
2.4	Deelname aan stemming	17
2.5	Deelname aan besluitvorming	18
2.6	Nevenfuncties	19
2.7	Q.q.-nevenfuncties	21
2.8	Melding en openbaarheid nevenfuncties	22
2.9	Inkomsten uit nevenfuncties	23
2.10	Financiële belangen	24
2.11	Draaideurconstructie	25
2.12	Aanbevelingen	25
3	Informatie	27
3.1	Zorgvuldig omgaan met informatie	27
3.2	Oneigenlijk gebruik van overheidsinformatie	27
3.3	Geheime of vertrouwelijke informatie	28
3.4	E-mail- en internetgebruik	29
3.5	Aanbevelingen	29

4	Geschenken en diensten	31
4.1	Nooit in ruil voor een tegenprestatie	31
4.2	Geschenken van en aan de gemeente, de provincie of het waterschap	31
4.3	Geschenken aan politieke ambtsdragers	32
4.4	Diners, excursies en evenementen	32
4.5	Aanbevelingen	33
5	Bestuurlijke uitgaven	35
5.1	Bestuurlijke uitgaven of privé-uitgaven	35
5.2	Rechtspositie	36
5.3	Vaste onkostenvergoedingen	37
5.4	Declaraties en facture	38
5.5	Creditcards	39
5.6	Voorzieningen en faciliteiten	39
5.7	Buitenlandse reizen	40
5.8	Verantwoording en controle	41
5.9	Aanbevelingen	42
6	Inkopen en aanbesteden	43
6.1	Betrekkingen met het bedrijfsleven	43
6.2	Inkoop- en aanbestedingsbeleid	43
6.3	Regelgeving	44
6.4	Belangenverstrengeling en beïnvloeding	45
6.5	Integriteit van ondernemers	47
6.6	Aanbevelingen	47
7	Financiële functie	49
7.1	Transparantie, controle en verantwoording van uitgaven	49
7.2	Financiële verordeningen	49
7.3	Begroting en jaarverslag	50
7.4	De accountantscontrole	50
7.5	Rekenkamer	51
7.6	Regels bij waterschappen	51

8	Organisatie van het integriteitbeleid	53
8.1	Een systematische aanpak	53
8.2	Meer dan regels en procedures	54
8.3	Gedragscodes	55
8.4	Werving en selectie van politieke ambtsdragers	55
8.5	Checks en balances	56
8.6	Zelfonderzoek van de organisatie	57
8.7	Controle en verantwoording	57
8.8	Ondersteuning bij de organisatie van integriteitbeleid	58
8.9	Aanbevelingen	58
	Bijlagen	
1	Modelgedragscode politieke ambtsdragers	61
2	Opbouw onkostenvergoedingen	69

Woord vooraf

Voor het adequaat functioneren van de overheid zijn gezaghebbende politieke ambtsdragers noodzakelijk. Bestuurders en volksvertegenwoordigers die het vertrouwen genieten van de burgers omdat ze deskundig, gedreven en integer zijn.

In deze publicatie gaat het over de integriteit van bestuurders en gekozen volksvertegenwoordigers bij provincies, waterschappen en gemeenten. Over de ‘dagelijkse’ bestuurders én over leden van de gemeenteraad, provinciale staten en het algemeen bestuur van waterschappen.

Er worden beschouwingen gegeven over integriteit zonder dat alle situaties in zwart-wit worden neergezet. Het is niet altijd mogelijk om een meetlat te bieden waarlangs gedrag beoordeeld kan worden. Het gaat er vooral om dat er discussie plaats vindt over integriteitvraagstukken waardoor politieke ambtsdragers zich meer bewust worden van het belang van hun gedragingen voor het aanzien van het openbaar bestuur.

Het is zeker niet zo dat provincies, waterschappen en gemeenten het op het gebied van de integriteit tot nu toe laten afweten. Integendeel, het onderwerp heeft de laatste jaren juist veel aandacht gekregen en op veel plaatsen zijn regelingen vastgesteld, na lange en intensieve discussies. Deze publicatie levert de ingrediënten om het integriteitbeleid verder te ontwikkelen.

In dat kader moet ook de bijgevoegde modelgedragscode worden beschouwd. Deze kan helpen om het beraad en de beleidsontwikkeling structuur te geven, omdat het model regels bevat voor situaties die zich in de dagelijkse bestuurspraktijk voordoen.

De publicatie is gezamenlijk tot stand gebracht door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). In 2005 hebben de bestuurders van deze organisaties afspraken gemaakt over een gezamenlijke inzet op het onderwerp integriteit. De samenwerking geeft het belang aan dat deze organisaties aan integriteit hechten.

1 Inleiding

1.1 Integriteit en kwaliteit van het openbaar bestuur

Politieke ambtsdragers in gemeenten, provincies en waterschappen zijn gehouden om het algemeen belang te dienen. Zij zijn er voor alle burgers. De burger dient zich voor vele aangelegenheden tot de overheid te wenden. Dat stelt hoge eisen aan de kwaliteit van het openbaar bestuur en aan degenen die daarin functioneren. Integriteit is een wezenlijk onderdeel van de kwaliteit van het openbaar bestuur. Integriteit van politieke ambtsdragers en ambtenaren vormt een van de belangrijkste voorwaarden voor het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur. De bijzondere kenmerken van de overheidstaken, zoals de besteding van publieke middelen en een monopoliepositie op vele terreinen, vereisen van de overheid een extra hoog integriteitniveau.

Als gevolg van allerlei maatschappelijke ontwikkelingen kan de integriteit van politieke ambtsdragers onder druk komen te staan. Te noemen zijn onder andere de toenemende complexiteit van de samenleving en van het openbaar bestuur, de steeds sterkere verstrengeling van het publieke en het private domein, de agressievere lobby vanuit de samenleving en het opleggen van bedrijfseconomische normen aan het overheidsmanagement. Tegelijk is de belangstelling voor integriteitvraagstukken sterk toegenomen. Wetenschappers doen onderzoek naar corruptie en fraude, journalisten leggen verslag van lokale affaires en parlementariërs stellen Kamervragen. En terecht, want belangenverstrengeling, misbruik van positie, corruptie en fraude kunnen niet worden getolereerd. De toegenomen belangstelling hangt nauw samen met de discussie over normen en waarden in de samenleving en de rol die de overheid daarin moet spelen.

Integriteit is de primaire verantwoordelijkheid van elke gemeente en provincie en elk waterschap afzonderlijk. Deze worden geacht het integriteitbeleid vorm te geven op een wijze die aansluit bij de eigen bestuurlijke structuur en cultuur. De VNG, het IPO, de UvW en het Ministerie van BZK willen met deze handreiking de gemeenten, provincies en waterschappen stimuleren en ondersteunen bij hun inspanningen de bestuurlijke integriteit te versterken. In deze handreiking wordt voor een aantal onderwerpen aangegeven wat de integriteitrisico's zijn en hoe daarmee kan worden omgegaan. De handreiking bevat een groot aantal aanbevelingen en als bijlage is een modelgedragscode opgenomen.

1.2 Terminologie

In deze handreiking en in de modelgedragscode wordt de term ‘politieke ambtsdragers’ gebruikt indien zowel bestuurders als gekozen volksvertegenwoordigers van gemeenten, provincies en waterschappen worden bedoeld.

Onder bestuurders wordt verstaan burgemeester, wethouders, commissaris van de Koningin, gedeputeerden, voorzitter en leden van het dagelijks bestuur van een waterschap. Deze bestuurscolleges worden ook aangeduid als het dagelijks bestuur/DB.

Onder gekozen volksvertegenwoordigers worden verstaan: raadsleden, staten-leden en leden van het algemeen bestuur van een waterschap. Deze vertegenwoordigende organen worden ook aangeduid als het algemeen bestuur/AB.

Daar waar de tekst of een gedragsregel niet van toepassing is op beide categorieën politieke ambtsdragers wordt uitdrukkelijk gesproken over ‘bestuurders’ dan wel ‘(gekozen) volksvertegenwoordigers’.

1.3 Een kwestie van mentaliteit

Integriteit is in de eerste plaats een kwestie van mentaliteit en bewustwording. Het moet ‘tussen de oren zitten’. Politieke ambtsdragers moeten zich er permanent van bewust zijn dat zij voor de gemeenschap werken en verantwoordelijk zijn voor de besteding van gemeenschapsgeld. Dit stelt hoge eisen aan de bestuurlijke zuiverheid bijvoorbeeld bij aanbestedingen, het indienen van declaraties of het aanvaarden van nevenfuncties. Politieke ambtsdragers moeten zich steeds bewust zijn van het belang van een goede democratische controle en bereid zijn verantwoording af te leggen voor hun bestuurlijk handelen.

1.4 Voorbeeldfunctie

Politieke ambtsdragers vervullen een voorbeeldfunctie voor de burgers en voor hun ambtenaren. De handel en wandel van politieke ambtsdragers heeft zijn weerslag op de hele organisatie, zowel in positieve als in negatieve zin. Een politieke ambtsdrager kan het goede voorbeeld geven door open te zijn over zijn doen en laten en open te staan voor de mening van anderen, ook ambtenaren. Hoe hoger de positie is die men inneemt in een organisatie, des te belangrijker de voorbeeldfunctie. In de voorbeeldfunctie is geen absolute scheiding aan te brengen tussen werk en privé. De politieke ambtsdragers heeft uiteraard net als iedere andere burger recht op een privé-leven. Hij leeft echter in een glazen huis waardoor ook privé-gedragingen onderwerp van (brede) publieke aandacht kunnen zijn. Het brengt met zich dat een politieke ambtsdrager ook in zijn

privé-leven moet waken voor handelingen of gedragingen die het aanzien en de integriteit van het politieke ambt kunnen schaden. Relevant zijn vooral de ernst van de misdraging en de relatie met de portefeuille van de politieke ambtsdrager. Zo mag van een wethouder milieuzaken worden verwacht dat hij zich als burger niet schuldig maakt aan een milieudelict. Bij integriteit gaat het ook om meer dan strafbare feiten. Ook het onderhouden van dubieuze contacten of bepaald immoreel gedrag kunnen vragen doen rijzen omtrent zijn integriteit, het aanzien van het politieke ambt schaden en daarmee zijn positie als politieke ambtsdrager onhoudbaar maken. Er is hier geen haarscherpe begrenzing tussen aantasting van de integriteit en onbetamelijk gedrag.

1.5 Meer dan alleen mentaliteit

Bewustwording en een juiste mentaliteit alleen zijn niet voldoende. Er is een systeem nodig van 'checks and balances'. Met heldere regels en afspraken waaraan politieke ambtsdragers houvast hebben. Met een organisatiestructuur die integriteit bevordert en met controlemechanismen waardoor het gedrag van politieke ambtsdragers voor elkaar en voor anderen (intern en extern) controleerbaar wordt. Het opstellen van gedragsregels vormt een belangrijk onderdeel van het integriteitbeleid. Gedragsregels bevatten de normen en waarden waaraan de politieke ambtsdragers zich verbinden en vormen een belangrijk toetsingskader.

Een heldere en open discussie en besluitvorming zijn hierbij van groot belang. Collegiale besluitvorming over gevoelige zaken en het onthouden van deelname aan de stemming in het geval van belangenverstrengeling kunnen dienen als waarborg tegen integriteitschending. Dit geldt niet alleen voor de bestuurders maar ook voor de volksvertegenwoordigers in de gemeenteraad, provinciale staten en het algemeen bestuur van een waterschap. In de Gemeentewet en de Provinciewet is een verplichting opgenomen om een gedragscode vast te stellen voor de gemeentelijke en provinciale politieke ambtsdragers. Ook in de Waterschapswet zal een verplichte gedragscode voor politieke ambtsdragers bij de waterschappen worden neergelegd.

1.6 Kwetsbare plekken in de organisatie

Bij een goed integriteitbeleid hoort ook een proces dat gevoelige plekken in de organisatie opspoor en zoveel mogelijk afdekt. Risicovol zijn bijvoorbeeld inkoop en aanbesteding, waar naast een heldere mandaatregeling ook methoden als dubbelcheck en functieroulatie aan te bevelen zijn. Ook voor bestuurders kan het verstandig zijn als zij niet te lang een zelfde portefeuille beheren.

Een mogelijkheid is ook om projectbestuurders aan te wijzen die niet ook de vakbestuurder zijn. Bij de vorming van het bestuur kan dat een punt van aandacht zijn.

1.7 Integriteit van ambtenaren

Deze handreiking is gericht op de politieke ambtsdragers in gemeenten, provincies en waterschappen. Zij zijn verantwoordelijk voor en aanspreekbaar op de integriteit van het openbaar bestuur in hun provincie, gemeente of waterschap. Zij dragen daarmee ook verantwoordelijkheid voor de integriteit van hun ambtenaren. Die verantwoordelijkheid ligt uiteraard in de eerste plaats bij de ambtenaar zelf en bij de ambtelijke organisatie.

Voor ambtenaren is al het nodige geregeld in bijvoorbeeld de Ambtenarenwet en in de ambtelijke rechtspositieregelingen. Naast diverse verboden (steekpenningen, deelname aan aannemingen en leveringen t.b.v. gemeente, provincie of waterschap en andere bevoordelingen i.v.m. de functie) zijn er regelingen voor de melding, registratie en openbaarmaking van nevenfuncties en het afleggen van de ambtseed en een procedure voor de melding van integriteitschendingen (klokkenluideregeling). Vrijwel alle gemeenten, provincies en waterschappen hebben inmiddels een gedragscode voor hun ambtenaren.

1.8 Modelaanpak basisnormen

In de afgelopen jaren hebben de gemeenten, provincies en waterschappen grote inspanningen geleverd om de integriteit te versterken. Dat heeft een aantal goede resultaten opgeleverd, zo leert de uitkomst van de inventarisatie van het integriteitbeleid in het openbaar bestuur en bij de politie.¹ Dit onderzoek trekt daarnaast de conclusie dat er nog het nodige valt te verbeteren. Dat heeft in 2005 geleid tot bestuurlijke afspraken over een modelaanpak basisnormen integriteit waaraan in 2007 alle provincies, gemeenten en waterschappen zullen moeten voldoen.² Ten aanzien van de politieke ambtsdragers gaat het daarbij om de volgende basisnormen:

- De organisatie beschikt over een gedragscode die goed kenbaar is voor betrokkenen.
- Er wordt een overzicht van de gemelde nevenwerkzaamheden bijgehouden en geactualiseerd.

¹ Inventarisatie integriteitbeleid openbaar bestuur en politie, 23 juni 2004, Research voor Beleid in opdracht van het Ministerie van BZK.

² Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie, april 2006.

- Vermeld wordt of nevenwerkzaamheden bezoldigd zijn.
- De gegevens over de nevenwerkzaamheden worden op een toegankelijke wijze openbaar gemaakt.
- Er is een regeling voor de melding van financiële belangen.
- Er worden maatregelen getroffen ter voorkoming dat onbevoegde derden gegevens kunnen bezitten, raadplegen of beschadigen.
- Voor het aannemen van geschenken en uitnodigingen is een regeling getroffen die tevens een meldplicht bevat voor het aannemen van geschenken en uitnodigingen.

2 Belangenverstrengeling

2.1 Onafhankelijk besluiten en handelen

Bestuurders en gekozen volksvertegenwoordigers van gemeenten, waterschappen en provincies dienen het algemeen belang. Persoonlijk voordeel kan niet het oogmerk zijn. Zij leggen de eed of belofte af om de wetten te zullen nakomen en de plichten als lid van het bestuur van de provincie, gemeente of waterschap naar eer en geweten te zullen vervullen.³ Ze moeten hun taken onbevooroordeeld en objectief vervullen. Als er sprake is van belangenverstrengeling is dat niet langer gegarandeerd. Bij belangenverstrengeling gaat het om vermenging van het publiek belang met het persoonlijk belang van een politieke ambtsdrager (of dat van derden) waardoor een zuiver besluiten of handelen in het publiek belang niet langer is gewaarborgd. Ook de schijn van belangenverstrengeling moet worden vermeden.

Het risico van belangenverstrengeling kan bijvoorbeeld ontstaan als een bestuurder een nevenfunctie vervult die raakvlakken heeft met de uitoefening van het politieke ambt. Daarbij kan het gaan om een bestuurslidmaatschap van een vereniging die in de gemeente is gevestigd en subsidie ontvangt of een commissariaat bij een bedrijf dat met de provincie zaken doet. Ook als het gaat om de uitoefening van een nevenfunctie waarin de bestuurder qualitate qua is benoemd (q.q.nevenfunctie) - bijvoorbeeld als commissaris van een overheidsbedrijf - is het risico van belangenverstrengeling niet uitgesloten. Ook dan hoeven immers de belangen van de gemeente, provincie of waterschap en die van de organisatie waarvoor de q.q.-nevenfunctie wordt vervuld niet altijd parallel te lopen.

Het onafhankelijk handelen van politieke ambtsdragers is, naast de eed of belofte, neergelegd in een aantal wettelijke bepalingen. De Gemeentewet, Provinciewet en Waterschapswet kennen een verbod op met het ambt onverenigbare functies (zie 2.2). Ook bepaalde handelingen van politieke ambtsdragers zijn verboden (zie 2.3). De Gemeentewet en Provinciewet bevatten een verbod op deelname van bestuurders en volksvertegenwoordigers aan stemming in bepaalde gevallen (zie 2.4). Ook in de Waterschapswet zal dit geregeld worden.⁴ De Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat een bestuursorgaan ertegen waakt dat de besluitvorming wordt beïnvloed door persoonlijke belangen (zie 2.5).

³ Artikelen 14, 41a, 65 Gemeentewet, artikelen 14, 40a, 64 Provinciewet, artikel 34 Waterschapswet.

⁴ Wet modernisering waterschapsbestel, kamerstukken TK 30601.

Voorts staan de wettelijke bepalingen het aan bestuurders niet toe om nevenfuncties te vervullen waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van de politieke functie (zie 2.6). Belangenverstrengeling kan tenslotte worden tegengegaan door een meldingsregeling van financiële belangen (zie 2.7) en door afspraken die voorkomen dat politieke ambtsdragers na aftreden direct weer voor betaald werk worden binnengehaald (zie 2.8)

2.2 Onverenigbaarheid van functies

Het uitoefenen van een of meer andere functies naast het politieke ambt kan leiden tot belangenverstrengeling en daarmee een onafhankelijk oordeel van de bestuurder in de weg staan. Daarom is in respectievelijke wetten vastgelegd welke functies in ieder geval onverenigbaar zijn met het politieke ambt. Controle op het vervullen van deze functies vindt plaats bij het onderzoek naar de geloofsbrieven. In paragraaf 8.4, Werving en selectie, wordt hier nader op ingegaan.

De bepalingen over onverenigbare functies zijn vrijwel gelijk voor raadsleden, wethouders, burgemeester,⁵ statenleden, gedeputeerden en de commissaris van de Koningin⁶ en leden van het algemeen bestuur, de voorzitter en de overige leden van het dagelijks bestuur van een waterschap.⁷ Met het ambt onverenigbaar zijn onder meer de betrekkingen van minister, lid van de Raad van State en de Algemene Rekenkamer, lid van de Rekenkamer van de gemeente of provincie, van Nationale ombudsman en van ambtenaar aangesteld of ondergeschikt aan het desbetreffende bestuursorgaan.

2.3 Verboden handelingen

Om zuiverheid te behouden in de verhouding tussen politieke ambtsdrager en bestuursorgaan mogen bepaalde handelingen, die vooral liggen in de economische sfeer, niet verricht worden. Voor raadsleden, wethouders en de burgemeester zijn de verboden handelingen neergelegd in de Gemeentewet,⁸ voor statenleden, gedeputeerden en de commissaris van de Koningin in de Provinciewet⁹ en voor leden van het algemeen bestuur, de voorzitter en overige leden van het dagelijks bestuur van een waterschap in de Waterschapswet.¹⁰ Het gaat hierbij bijvoorbeeld om werkzaamheden als advocaat of adviseur ten behoeve van het provincie- waterschaps- of gemeentebestuur of ten behoeve van

⁵ Artikelen 13, 36b en 68 Gemeentewet.

⁶ Artikelen 13, 35c en 67 Provinciewet.

⁷ Artikelen 31, 45 en 47 van de Waterschapswet.

⁸ Artikelen 15, 41c en 69 Gemeentewet.

⁹ Artikelen 15, 40c en 68 Provinciewet.

¹⁰ Artikel 33 Waterschapswet.

de wederpartij daarvan. Ook verboden is het vertegenwoordigen of adviseren van een derde die met het bestuursorgaan een bepaalde overeenkomst sluit. De wet noemt onder meer overeenkomsten tot het leveren van onroerende zaken en het verhuren van roerende zaken aan het bestuursorgaan en tot het aannemen van werk bij het bestuursorgaan.

2.4 Deelnemen aan stemming

Belangenverstrengeling hoeft niet structureel te zijn. Het komt voor dat een politiek ambtsdrager incidenteel moet stemmen over - zoals de wet dat aangeeft- "een aangelegenheid die hem rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat of waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken" of over "de vaststelling of goedkeuring der rekening van een lichaam waaraan hij rekenplichtig is of tot welks bestuur hij behoort".¹¹

Er zijn allerlei situaties denkbaar waarin er sprake is van een aangelegenheid die ook voor de politiek ambtsdrager als burger betekenis heeft. Politieke ambtsdragers maken deel uit van het economische en sociale leven in de gemeenschap die ze besturen. Zij zijn als iedere andere burger afnemer van diensten, lid van verenigingen en wijkbewoner. Het is niet zo dat een wethouder niet zou mogen meestemmen over bijvoorbeeld de vuilophaal of het openbaar vervoer in zijn eigen wijk. Bij aangelegenheden die de bestuurder of volksvertegenwoordiger rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaan kan gedacht worden aan familierelaties, eigendommen, financiële belangen (bijvoorbeeld aandelen), of bestuurslidmaatschappen van gesubsidieerde instellingen. Een voorbeeld van belangenverstrengeling is het beslissen door een wethouder, gedeputeerde of dagelijks bestuurslid van een waterschap over het verlenen van een vergunning aan zichzelf of iemand uit zijn directe omgeving. Andere voorbeelden zijn besluitvorming over de bestemming van het buitengebied door een raadslid dat op die locatie een boerenbedrijf bezit. Of stemming over de gunning van een bouwopdracht door een statenlid dat familiebanden heeft met een van de meedingende aannemingsbedrijven. In zo'n geval mag het betrokken lid niet aan de stemming deelnemen, waarbij het gaat om zowel hoofdellijke als schriftelijke stemming.

De verantwoordelijkheid voor de beslissing om deel te nemen aan de stemming, dan wel zich daarvan te onthouden legt de wet bij betrokkene zelf. In een reglement van orde of in de gedragscode kunnen slechts nadere bepalingen hierover worden opgenomen voor zover die bepalingen de beslissingsbevoegdheid van het individu niet inperken. Voor de burgemeester, commissaris van de

Koningin of voorzitter van een waterschap als eenhoofdig bestuursorgaan is geen wettelijke regeling met betrekking tot stemonthouding getroffen. In het geval van onthouding van stemming wegens persoonlijke belangen kan een oplossing gevonden worden in besluitvorming door de plaatsvervanger.

2.5 Deelneming aan besluitvorming

Ook de Algemene wet bestuursrecht kent een bepaling die ziet op onafhankelijke besluitvorming door het openbaar bestuur. Artikel 2:4 bepaalt dat het bestuursorgaan zijn taak vervult zonder vooringenomenheid en ertegen waakt dat de besluitvorming wordt beïnvloed door tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang bij het besluit hebben. De bepaling in de Algemene wet bestuursrecht is ruimer geformuleerd dan de artikelen over deelname aan stemming in de Gemeentewet en Provinciewet. Het begrip ‘persoonlijk belang’ in artikel 2:4 Algemene wet bestuursrecht duidt op ieder belang dat niet behoort tot de belangen die het bestuursorgaan behoort te behartigen. Het begrip ‘beïnvloeding van de besluitvorming’ omvat niet alleen stemming maar het gehele proces van besluitvorming. Dat doet een beroep op de verantwoordelijkheid van de individuele politiek ambtsdrager maar ook op de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan als geheel om een afweging te maken 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 politieke ambtsdrager om deel te nemen aan de stemming zoals bepaald in artikel 28 van de Gemeente- en Provinciewet. In de uitspraak ‘Winsum’ van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 7 augustus 2002 werd een besluit vernietigd wegens strijd met artikel 2:4 Awb. Door de rechter werd overwogen 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 dus de stem van ieder lid beslissend was.

Of de bestuurder of volksvertegenwoordiger zich bij de besluitvorming door zijn eigen belangen zal laten leiden, dan wel of de schijn daarvan wordt gewekt, zal niet altijd onmiddellijk duidelijk zijn. Dit zal afhangen van de feiten en omstandigheden. Indien de onafhankelijke besluitvorming in het geding is,

kan het bestuursorgaan de bestuurder of volksvertegenwoordiger in kwestie niet weerhouden van stemming. De beslissingsbevoegdheid om wel of niet aan de besluitvorming deel te nemen blijft aan het betrokken lid.

Het is verstandig dat, wanneer een en ander aan de orde, is een bestuurder of volksvertegenwoordiger in de discussie aangeeft of en op welke wijze een besluit hem - mede - persoonlijk aangaat. Daarmee kan voorkomen worden dat een besluit wordt vernietigd of dat de zaak achteraf blijft 'spelen'.

2.6 Nevenfuncties

Veel politieke ambtsdragers hebben naast hun politieke ambt nog andere (neven)functies, betaald of onbetaald. Voor staten- en raadsleden en parttime wethouders kan dat noodzakelijk zijn als bron van inkomsten. Dit geldt ook voor leden van het algemeen en dagelijks bestuur van een waterschap. De vergoedingen voor deze leden zijn niet bedoeld om als volledig inkomen te dienen.

Ook voor voltijd bestuurders is het vervullen van nevenfuncties in zijn algemeenheid uit maatschappelijk, bestuurlijk en ook persoonlijk oogpunt positief te waarderen. Het vervullen van nevenfuncties, in het bijzonder van nevenfuncties buiten de publieke sfeer, vindt echter zijn grens waar dit afbreuk zou kunnen doen aan de onafhankelijke oordeelsvorming als politiek ambtsdrager, het aanzien van het ambt en een optimaal functioneren van degene die het ambt vervult. Een goede functievervulling en handhaving van onpartijdigheid en onafhankelijkheid dienen bepalend te zijn bij de beslissing of een nevenfunctie aanvaard of gehandhaafd wordt. Terughoudendheid is geboden bij functies bij instellingen of stichtingen die substantieel subsidie ontvangen of anderszins onderwerp zijn of kunnen zijn van besluitvorming van de overheid waar met het politieke ambt vervult.

Om controle op het vervullen van functies naast het politieke ambt mogelijk te maken, is voor volksvertegenwoordigers bepaald dat deze functies openbaar worden gemaakt. Ook voor bestuurders geldt dat nevenfuncties openbaar worden gemaakt. Bestuurders moeten bovendien het voornemen een nevenfunctie te aanvaarden melden aan de raad, staten of het algemeen bestuur van het waterschap.

Wettelijk is bepaald dat een wethouder en gedeputeerde geen nevenfuncties vervullen waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van het politieke ambt.¹² Voor burgemeester, commissaris van de Koningin en voorzitter van een waterschap gelden gelijke bepalingen.¹³ Voor dagelijks bestuursleden van een waterschap zal een gelijke bepaling in de Waterschapswet worden opgenomen.¹⁴

In algemene zin zijn bij het aanvaarden van nevenfuncties de volgende afwegingen van belang:

- Er mag geen verstrengeling optreden tussen het ambt en de nevenfunctie.
- Ook de schijn van belangenverstrengeling moet vermeden worden.
- Het vervullen van de nevenfunctie mag geen afbreuk doen aan het aanzien van het ambt.
- De nevenfunctie mag niet leiden tot een zodanig tijdbeslag dat daardoor het functioneren als politieke ambtsdrager in het geding komt.
- De (hoogte van de) honorering van de nevenactiviteiten mag geen aanleiding geven tot discussies.
- Vervulling van een nevenfunctie geschiedt vanuit het voortdurend besef dat de belangen van die nevenfunctie en de belangen van de gemeente, provincie of waterschap uit elkaar moeten worden gehouden.

De beslissing om een nevenfunctie te aanvaarden of aan te houden is primair de verantwoordelijkheid van de politieke ambtsdrager, maar betrokkene zal daarover openheid moeten betrachten en zich daarvoor moeten verantwoorden

Bij belangenverstrengeling ten gevolge van een nevenfunctie betreft niet alleen mogelijk persoonlijk voordeel voor de politieke ambtsdrager zelf. Het kan ook gaan om bevoordeling van personen in de omgeving van de politieke ambtsdrager of van bedrijven en instellingen waarmee de politieke ambtsdrager als privé-persoon banden heeft. De bevoordeling kan naast het verlenen van overheidsgunsten ook bestaan uit het doorgeven van vertrouwelijke overheidsinformatie.

Het risico van belangenverstrengeling hoeft overigens niet altijd te betekenen dat de nevenfunctie zou moeten worden opgegeven. De noodzaak daartoe zal afnemen naarmate het risico een meer incidenteel karakter heeft. Onder omstandigheden is een oplossing dat de betrokken politieke ambtsdrager zich buiten de concrete besluitvorming houdt (zie paragraaf 2.4 en 2.5).

¹² Artikel 41b Gemeentewet, artikel 40b Provinciewet.

¹³ Artikel 67 Gemeentewet, artikel 66 Provinciewet en artikel 48 Waterschapswet.

¹⁴ Kamerstukken TK 30601.

2.7 Q.q.-nevenfuncties

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

- 1 Er is een aantoonbaar belang van gemeente, provincie of waterschap dat de nevenfunctie door een politiek ambtsdrager wordt vervuld. Hij bekleedt in dat geval de nevenfunctie uit hoofde van het ambt en behartigt (in)directe belangen van de gemeente, provincie of waterschap.
- 2 De nevenfunctie is gekoppeld aan de inhoud en duur van het politieke ambt. Bij beëindiging van het politieke ambt moet de nevenfunctie ook worden neergelegd.

Of er sprake is van een q.q.-nevenfunctie zal uiteindelijk uit de feitelijke context moeten blijken. Ook indien de statuten geen eisen stellen ten aanzien van bijvoorbeeld de termijn waarin het commissariaat of de bestuursfunctie wordt vervuld, maar uit de praktijk blijkt dat er ook bestuurders (of volksvertegenwoordigers) van andere gemeenten, provincies of waterschappen in het stichtingsbestuur zitting hebben, kan er sprake zijn van een q.q.-nevenfunctie.

Ook bij q.q.-nevenfuncties is het risico van belangenverstrengeling niet uitgesloten. Er kan sprake zijn van verschil in belangen. Het belang van de regio waarvan de burgemeester voorzitter is, is niet altijd gelijk aan dat van de gemeente. En het belang van het energiebedrijf kan in conflict komen met dat van de provincie.

Met betrekking tot commissariaten voert de rijksoverheid sinds enkele jaren een beleid van grote terughoudendheid bij het benoemen van overheidscommissarissen. Kern van dat beleid is dat de Staat transparante verhoudingen met zijn deelnemingen wenst en ten opzichte van private aandeelhouders geen bijzondere positie wil innemen. Om die reden zijn de wettelijke bepalingen, die de mogelijkheid creëren om overheidscommissarissen te benoemen, uit het Burgerlijk Wetboek geschrapt.¹⁵

Ook onder de lagere overheden is er - mede onder invloed van het rijksbeleid en de ontwikkelingen op het gebied van corporate governance - aanleiding geweest de positie van de overheidscommissaris nog eens tegen het licht te houden.

¹⁵ Wijziging van boek 2 het Burgerlijk Wetboek in verband met aanpassing van de structuurregeling, Kamerstukken 28179, Deelnemingenbeleid Rijksoverheid, Kamerstukken 28165.

Ter vermindering van iedere schijn van belangenverstrengeling verdient het aanbeveling in de staten, raad of algemeen bestuur de vervulling van commissariaten door bestuurders in bijvoorbeeld vervoers- en energiebedrijven te heroverwegen. Gemeenten, provincies en waterschappen hebben immers ook de mogelijkheid om anderen dan bestuurders als commissarissen te benoemen.

2.8 Melding en openbaarheid nevenfuncties

Hierboven is aangegeven dat de vervulling van nevenfuncties een serieus integriteitsrisico kan inhouden vanwege eventuele belangenverstrengeling. Een beschouwing van de nevenfuncties maakt dan ook deel uit van het onderzoek naar de geloofsbrieven. De vraag welke nevenfuncties wel en welke niet toelaatbaar zijn, dient te worden beantwoord aan de hand van de wettelijke criteria. In eerste instantie zal betrokkene zelf de afweging moeten maken of voldaan wordt aan de criteria. Door melding en openbaarheid kan de vraag ook door anderen worden beantwoord. Melding en openbaarheid en daardoor de mogelijkheid van democratische controle kunnen in belangrijke mate bijdragen aan het voorkomen van de schijn van belangenverstrengeling. Het is om die reden dat er een wettelijke verplichting voor bestuurders is om voorgenomen nevenfuncties te melden en alle nevenfuncties openbaar te maken door ter inzagelegging. Daarmee wordt een en ander controleerbaar en kan zo nodig een publiek debat worden gevoerd over de aanvaardbaarheid van bepaalde nevenfuncties. Het gebruik van de gemeentelijke, provinciale of waterschapswebsite vergroot de toegankelijkheid van de informatie.

Wethouders, gedeputeerden, burgemeester en commissaris van de Koningin melden een voornemen tot aanvaarding van een nevenfunctie aan de raad c.q. provinciale staten.¹⁶ Ook in de Waterschapswet zal geregeld worden dat voorzitter en overige leden van het dagelijks bestuur van waterschappen hun voornemen tot aanvaarden van een nevenfunctie moeten melden aan het algemeen bestuur.¹⁷

Voor raadsleden, statenleden en leden van het algemeen bestuur van een waterschap geldt geen wettelijke meldplicht van nevenfuncties. Wel dienen zij hun andere functies openbaar te maken.¹⁸

Met betrekking tot q.q.-functies is wettelijk is niet voorgeschreven dat de burgemeester, commissaris van de Koningin en voorzitter van een waterschap hun q.q.-nevenfuncties melden en openbaar maken.¹⁹ Dit wordt echter wel raadzaam geacht.

¹⁶ Artikel 41b en 67 Gemeentewet, artikelen 40b en 66 Provinciewet.

¹⁷ Wet modernisering waterschapsbestel, Kamerstukken TK 30601.

¹⁸ Artikel 12 Gemeentewet, artikel 11 Provinciewet, artikel 32 Waterschapswet.

¹⁹ Artikel 67 Gemeentewet, artikel 66 Provinciewet, artikel 48 Waterschapswet.

Uiteraard is het actueel houden van de lijst van nevenfuncties van groot belang. Situaties kunnen zich wijzigen. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat de inhoud van de hoofdfunctie of van de nevenfunctie verandert. Ook is mogelijk dat de instantie waarbij de nevenfunctie wordt vervuld een andere relatie krijgt met de gemeente, de provincie of het waterschap. In dergelijke gevallen kan de beoordeling van de vraag of de nevenfunctie toelaatbaar is, anders uitvallen dan in de oorspronkelijke situatie.

2.9 Inkomsten uit nevenfuncties

Inkomsten uit nevenfuncties die niet voortvloeien uit het ambt mogen worden behouden. Deze inkomsten hoeven onder de huidige wetgeving niet openbaar gemaakt te worden.²⁰ Wel is wenselijk en gebruikelijk dat bij de openbaarmaking van de nevenfuncties het tijdsbeslag wordt aangegeven en of deze betaald dan wel onbetaald zijn.

Inkomsten uit q.q.-nevenfuncties mogen niet worden behouden.

De wethouder/burgemeester dan wel gedeputeerde/commissaris van de Koningin geniet géén vergoedingen - in welke vorm dan ook - voor werkzaamheden, verricht in nevenfuncties uit hoofde van het ambt, ongeacht of de vergoeding ten laste van de gemeente- of provinciekas komt of niet.²¹

Dit zal voor leden van het dagelijks bestuur en voorzitters van waterschappen ook in de Waterschapswet worden geregeld.

De overweging is dat de werkzaamheden verricht in de q.q.-functie geacht worden te behoren tot de normale taakvervulling in het kader van de functie of het ambt. De bezoldiging wordt toegekend voor alle in het kader van die normale taakvervulling te verrichten werkzaamheden. Eventueel persoonlijk ontvangen inkomsten uit q.q.-functies moeten in de gemeentekas c.q. provinciekas worden gestort.²² Het verdient aanbeveling een eventuele vergoeding door de betreffende instantie rechtstreeks in de kas te laten storten en dit niet via de privé-rekening te laten geschieden. De stortingsplicht betreft slechts de beloning voor geleverde diensten. De aan een q.q.-functie verbonden vergoeding voor (daadwerkelijke) onkosten behoeft niet in de gemeente- of provinciekas te worden gestort.

²⁰ Er is een wetsvoorstel ingediend dat openbaarmaking van inkomsten uit nevenfuncties regelt van gemeente- en provinciebestuurders, Kamerstukken 30425.

²¹ Artikelen 44 en 66 Gemeentewet, artikelen 43 en 65 Provinciewet.

²² De Gemeentewet voorziet in artikel 44 in een ontheffingsmogelijkheid voor wethouders in bijzondere omstandigheden.

2.10 Financiële belangen

Het gevaar van belangenverstrengeling doet zich voor als een politieke ambtsdrager financiële belangen bezit die een onafhankelijke besluitvorming kunnen beïnvloeden. Het betreft vooral financiële belangen in ondernemingen die een relatie met de gemeente, provincie of het waterschap hebben of kunnen krijgen en ten aanzien waarvan de gemeente, provincie of waterschap besluiten neemt. In de praktijk kan dit risico optreden bij besluiten over bijvoorbeeld aanbesteding, subsidieverstrekking, steunverlening, verstrekking van leningen en verlening van advies- en onderzoeksopdrachten. Politieke ambtsdragers zouden in de verleiding kunnen worden gebracht zich bij het nemen van functionele beslissingen mede te laten leiden door persoonlijk financieel belang. Zorgvuldigheid, openheid en controleerbaarheid zijn hier van groot belang. Het melden van financiële belangen - voor bestuurders in het dagelijks bestuur, voor volksvertegenwoordigers in het algemeen bestuur - is wettelijk niet verplicht. In de modelaanpak basisnormen integriteit is echter aangegeven dat een regeling voor het melden van financiële belangen van politieke ambtsdragers een noodzakelijke maatregel in het kader van integriteit vormt.²³ Maatregelen ter voorkoming van belangenverstrengeling kunnen immers alleen worden getroffen, indien bekend is om welke individuele belangen het gaat.

Het begrip financieel belang dient ruim te worden opgevat. Ook het verrichten van bepaalde financiële transacties kan (de schijn van) belangenverstrengeling veroorzaken. Het kan gaan om het bezit van effecten, vorderingsrechten, onroerend goed, bouwgrond alsook om financiële deelnemingen in ondernemingen en dergelijke. Dergelijke financiële belangen kunnen een rol gaan spelen bij besluiten over bijvoorbeeld bestemmingsplannen of grondverkoop. Ook negatieve financiële belangen, zoals schulden uit hypothecaire vorderingen, kunnen in verband met mogelijke belangenverstrengeling relevant zijn. Men dient, naast het bezit van bouwgrond, ook alert te zijn op het aankopen van grond of onroerend goed door politieke ambtsdragers. In de praktijk blijkt dat incidenten rondom de integriteit zich vaak voordoen in de sfeer van ruimtelijke ordening, grond- en bouwzaken. Het zou bijvoorbeeld zinvol kunnen zijn om in discussie te brengen of naast het melden van actueel grondbezit niet tevens voorgenomen vastgoedtransacties het melden waard zijn.

2.11 Draaideurconstructie

Het is niet raadzaam om politieke ambtsdragers na hun aftreden direct weer betaalde activiteiten te laten verrichten in of voor de gemeente, provincie of waterschap waarvan zij bestuurder of volksvertegenwoordiger zijn geweest. Het opnieuw binnenhalen van (met name) oud-bestuurders wordt wel een draaideurconstructie genoemd. Hierdoor kan naar buiten toe het beeld ontstaan dat er sprake is van vriendjespolitiek. Bovendien kan de mogelijkheid om direct na het aftreden op andere titel werkzaamheden te gaan verrichten nog tijdens de vervulling van het politieke ambt risico's met zich meebrengen. Een bestuurder en een bedrijf waarmee een functionele relatie bestaat kunnen in de verleiding komen om afspraken te maken over toekomstige betaalde activiteiten van de bestuurder. Daardoor kan vermenging van persoonlijke en functionele belangen ontstaan.

2.12 Aanbevelingen

- Zorg voor een overzicht van alle relevante financiële belangen van politieke ambtsdragers.
- Houd een actueel, openbaar register bij waarin van alle politieke ambtsdragers de nevenfuncties zijn opgenomen en stel dit beschikbaar via de gemeentelijke, provinciale of waterschapswebsite.
- Geef daarbij in ieder geval aan wat de nevenfunctie inhoudt en voor welke organisatie deze verricht wordt, wat ongeveer het tijdsbeslag is, of het wel of geen q.q.-nevenfunctie is en of de nevenfunctie bezoldigd of onbezoldigd is.
- Maak afspraken over hoe te handelen in situaties dat persoonlijke belangen de onafhankelijke oordeelsvorming in de weg kunnen staan, en in situaties die de schijn van onzuivere oordeelsvorming kunnen oproepen.
- Kijk kritisch naar de vervulling van commissariaten door politieke ambtsdragers in overheidsbedrijven waarin de gemeente, provincie of het waterschap aandelen heeft zoals vervoers- en energiebedrijven.

3 Informatie

3.1 Zorgvuldig omgaan met informatie

Politieke ambtsdragers moeten de waarheid spreken en mogen geen informatie bewust onder de pet houden, ongeacht de consequenties. Zij moeten open en eerlijk zijn over hun feiten en falen.

Een integere politieke ambtsdrager dient zorgvuldig en correct om te gaan met informatie waarover hij uit hoofde van zijn ambt beschikt. Hij mag geen onjuiste informatie verstrekken. Ook mag hij niet ten eigen bate of ten bate van derden gebruik maken van in de uitoefening van het ambt verkregen informatie.

Evenmin mag hij geheime informatie verstrekken. De geloofwaardigheid van de organisatie wordt bij verkeerd gebruik van de beschikbare informatie aangetast.

3.2 Oneigenlijk gebruik van overheidsinformatie

Integriteitsrisico's kunnen ontstaan als een politieke ambtsdrager over vertrouwelijke informatie beschikt die hij kan gebruiken om er persoonlijk voordeel mee te behalen of kan aanwenden ten bate van bijvoorbeeld kennissen, familieleden of andere relaties. Dat kan informatie zijn waar een politieke ambtsdrager uit hoofde van zijn functie over beschikt, maar het kunnen ook inlichtingen zijn die hem ongevraagd worden toegespeeld door relaties. Het kan daarbij gaan om zaken als de aan- en verkoop van een huis of een stuk grond, de gunning van opdrachten etc. De verleiding kan groot zijn om in de privé-sfeer melding te maken van informatie die voor anderen van direct belang is. Soms gaat het daarbij om informatie die in principe openbaar wordt, maar waarbij de politieke ambtsdrager of zijn relaties voordeel hebben bij het eerder verkrijgen van die informatie.

Een bijzondere vorm van oneigenlijk gebruik van informatie is het lekken daarvan naar pers en media. Het oogmerk is daarbij niet het behalen van een voordeel in de privé-sfeer maar het nastreven van politieke doeleinden.

Er moet op kunnen worden vertrouwd dat informatie bij de overheid in goede handen is en niet wordt gebruikt voor andere doeleinden dan waarvoor die informatie is verkregen. Om oneigenlijk gebruik te voorkomen is vereist dat stukken met vertrouwelijke gegevens veilig worden opgeborgen (clean-desk policy) en dat computerbestanden beveiligd zijn.

3.3 Geheime of vertrouwelijke informatie

Er zijn aangelegenheden die naar hun aard vertrouwelijk moeten worden behandeld. De Gemeentewet, Provinciewet en Waterschapswet bevatten regels over de beslotenheid van vergaderingen onderscheidenlijk de geheimhouding omtrent het in een vergadering behandelde. Vergaderingen van het college, gedeputeerde staten en het dagelijks bestuur van een waterschap zijn in beginsel besloten.²⁴ De raad, de staten, het algemeen bestuur van een waterschap en de commissies daaruit, vergaderen in beginsel openbaar. Er kan echter besloten worden dat een vergadering wordt gehouden met ‘gesloten deuren’. De deuren kunnen slechts dan worden gesloten wanneer minimaal een vijfde (bij provincies een tiende) van het aantal leden dat de presentielijst heeft getekend daarom verzoekt of de voorzitter het nodig oordeelt.²⁵ Dan moet daarover door de aanwezige leden gestemd worden. De raad, de staten, algemeen bestuur van een waterschap of de commissie zelf zijn uiteindelijk verantwoordelijk voor beslotenheid van de vergadering.

Uiteraard mag de mogelijkheid om in beslotenheid te vergaderen niet worden misbruikt om onder de dekmantel van de vertrouwelijkheid burgers in onwetendheid te laten over bepaalde zaken. Overigens worden in de Gemeentewet, Provinciewet en Waterschapswet onderwerpen genoemd die nooit in beslotenheid mogen worden behandeld.²⁶ Zo mag er niet in besloten vergadering worden besloten over de vaststelling en wijziging van de begroting en de vaststelling van de rekening en 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 op de leden ter zake een geheimhoudingsplicht rust. De raad, staten of het algemeen bestuur van een waterschap kunnen op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) geheimhouding opleggen ten aanzien van stukken die in een besloten vergadering zijn behandeld. Eenzelfde bepaling geldt voor het college, de burgemeester en een commissie; voor gedeputeerde staten, de commissaris van de Koningin en een commissie en voor het dagelijks bestuur, voorzitter en commissie van een waterschap.²⁷

Het schenden van een geheimhoudingsplicht kan op grond van artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht worden bestraft. Dit geldt overigens niet alleen voor

²⁴ Modelaanpak basisnormen integriteit, 26 september 2005.

²⁵ Artikel 54 Gemeentewet, artikel 54 Provinciewet en artikel 42 Waterschapswet.

²⁶ Artikel 23 Gemeentewet, artikel 23 Provinciewet en artikel 35 Waterschapswet.

²⁷ Artikel 24 Gemeentewet, artikel 24 Provinciewet en artikel 36 Waterschapswet.

informatie waarvoor nadrukkelijk een geheimhoudingsplicht is opgelegd, maar voor elk geval waarin "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. Deze bepaling geldt dus ook voor alle vertrouwelijke informatie.

3.4 E-mail- en internetgebruik

Om het gebruik van e-mail en internet binnen provincies, gemeenten en waterschappen in goede banen te leiden worden gedragscodes en gebruiksregels opgesteld die door middel van controle worden gehandhaafd. In veel organisaties is een reglement van toepassing voor de medewerkers. Uit de rechtspraak over e-mail- of internetmisbruik blijkt dat de aanwezigheid van dergelijke regels zeer relevant is. Er kunnen regels worden gesteld over wat er in de organisatie onder verantwoord e-mail- en internetgebruik wordt verstaan en over wat niet is toegestaan. Ook voor politieke ambtsdragers is reglementering van het e-mail- en internetgebruik zinvol. Daarbij dient zoveel mogelijk te worden aangesloten bij de regels die hieromtrent voor ambtenaren gelden.

3.5 Aanbevelingen

- Maak afspraken in raad, staten of algemeen bestuur van een waterschap over het zorgvuldig en correct omgaan met informatie waarover men uit hoofde van het politieke ambt beschikt.
- Tref maatregelen om te voorkomen dat onbevoegden vertrouwelijke gegevens kunnen bezitten, raadplegen of beschadigen.
- Maak afspraken over het gebruik van e-mail en internet door politieke ambtsdragers. Sluit daarbij zo veel mogelijk aan bij de regels die hieromtrent voor ambtenaren gelden.

4 Geschenken en diensten

4.1 Nooit in ruil voor een tegenprestatie

Het is binnen de diverse relaties die gemeenten, provincies en waterschappen onderhouden gebruikelijk dat geschenken worden gegeven en ontvangen.

Dat hoeft geen probleem te zijn zolang de onafhankelijkheid van de politieke ambtsdragers niet in het geding is.

Bij het afleggen van de ambtseed of belofte verklaren politieke ambtsdragers dat zij geen giften of gunsten hebben gegeven of beloofd om benoemd te worden.

Ook beloven ze geen geschenken of beloften te hebben aangenomen of te zullen aannemen om iets te doen of te laten.²⁸ Dat betekent kort gezegd dat nooit giften of gunsten - ook niet als ze van geringe waarde zijn - mogen worden aangenomen in ruil voor een tegenprestatie.

Het spreekt voor zich dat door geschenken, diensten of andere aangeboden voordelen een onafhankelijke besluitvorming in het gedrang kan komen. Dat beperkt zich niet tot gevallen van persoonlijke bevoordeling zoals een goedkope verbouwing of tuinaanleg. Ook donaties aan de politieke partij van de politieke ambtsdrager met het oog op een gunstige overheidsbeslissing zijn uit den boze.

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

Het is vanzelfsprekend dat politieke ambtsdragers niet zelf - op persoonlijke titel - geschenken geven, maar dit namens de gemeente, de provincie of het waterschap doen. Het gaat dan vaak om relatiegeschenken die verbonden zijn met de gemeente, de provincie of het waterschap die over het algemeen niet zeer kostbaar zijn. Wel is het verstandig om ook voor het weggeven van dergelijke geschenken een deugdelijke administratie bij te houden. Voor andere te geven geschenken is het goed openbare richtlijnen op te stellen waarin voor een aantal categorieën bedragen worden vastgesteld. Voor grote geschenken is het raadzaam een expliciet en gemotiveerd besluit in het DB te nemen. Het verdient ook aanbeveling regelmatig de raad, staten of algemeen bestuur te informeren over verstrekte geschenken, bijvoorbeeld in het jaarverslag.

Ook met het ontvangen van geschenken moet zorgvuldig en terughoudend worden omgegaan. In veel gemeenten, provincies en waterschappen bestaat de regel dat voor het accepteren van schenkingen boven een bepaalde waarde een raads- c.q. statenbesluit c.q. besluit van het algemeen bestuur van het

²⁸ Artikelen 25 en 55 Gemeentewet, artikelen 25 en 55 Provinciewet en artikelen 37 en 43 Waterschapswet.

waterschap nodig is. Het is zinvol een openbaar register bij te houden van alle ontvangen geschenken en deze te bewaren in het gemeente-, provincie- of waterschapshuis of andere aan te wijzen instellingen (musea e.d.).

4.3 Geschenken aan politieke ambtsdragers

Het ontvangen van geschenken door politieke ambtsdragers persoonlijk brengt meer risico's met zich mee dan het ontvangen van geschenken als gemeente, provincie of waterschap. Bedacht moet worden dat de onafhankelijkheid in de besluitvorming op geen enkele wijze mag worden aangetast. Om elke schijn te vermijden en transparant te zijn kan de afspraak worden gemaakt dat politieke ambtsdragers opgeven welke geschenken en uitnodigingen ontvangen zijn en van wie deze afkomstig zijn. Door een dergelijke routine wordt men gedwongen stil te staan bij cadeaus en andere attenties. Een vast onderdeel van de wekelijkse vergadering van het dagelijks bestuur kan het doornemen van de ontvangen uitnodigingen zijn en een verdeling over de leden. Tevens kan melding worden gemaakt van de ontvangen geschenken of kan het register van genoteerde geschenken worden besproken en over een eventuele bestemming worden beslist. In ieder geval is het raadzaam afspraken te maken tot welke waarde geschenken persoonlijk behouden kunnen worden, welke geschenken in bezit van de gemeente, provincie of het waterschap blijven en welke geschenken worden geweigerd.

Als uitgangspunt kan gelden dat een geschenk dat men zelf niet zou geven, ook niet geaccepteerd behoort te worden. Een veel gebruikte tegenwaarde voor het geven dan wel niet accepteren van een geschenk is een bedrag van € 50. Ook timing is hier van belang. Het is ongewenst geschenken te aanvaarden zolang overleg- of onderhandelingsituaties gaande zijn. Bij het ontvangen van geschenken past openheid. Het is daarom niet gewenst om op het huisadres geschenken te ontvangen. In alle gevallen is het wenselijk een registratie bij te houden van ontvangen geschenken.

4.4 Diners, excursies en evenementen

In het kader van het integriteitbeleid dienen de begrippen geschenken en diensten ruim te worden geïnterpreteerd. Ook uitnodigingen voor een diner, een excursie, werkbezoeken of een gezamenlijk bezoek aan een evenement kunnen beïnvloedingsmiddelen zijn waarmee zorgvuldig moet worden omgegaan. Een niet ongebruikelijke vorm van relatiebeheer is het op uitnodiging bezoeken van evenementen zoals Sail, een voetbalwedstrijd, de TT van Assen of andere

(internationale) sportevenementen in binnen- of zelfs buitenland.

Als het gaat om excursies en werkbezoeken op uitnodiging is voorwaarde dat zij functioneel en in het belang zijn van de gemeente, de provincie of het waterschap. Het verdient aanbeveling deze te melden in het dagelijks bestuur. Het is in dat geval logisch dat de gemeente, de provincie of het waterschap de reis- en verblijfkosten betaalt. Hetzelfde geldt in principe ook voor diners. Evenals voor geschenken kan het zinvol zijn om iedere aanbieding op te geven op een daarvoor bestemde lijst. Men kan op deze manier altijd weten welke uitnodigingen zijn ontvangen.

Het bezoek aan evenementen op uitnodiging is doorgaans niet functioneel en in het directe belang van gemeente, provincie of waterschap. Wel kan een dergelijk bezoek nuttig zijn voor het onderhouden van het netwerk van politieke ambtsdragers, met name bestuurders. Bij dit soort gelegenheden is vaak ook pers aanwezig, die zowel in woord als in beeld kan rapporteren over de aanwezigheid van politieke ambtsdragers. Dat betekent nog niet dat dergelijke uitnodigingen nooit zouden kunnen worden aangenomen. Wel zal ook hier een grote mate van openheid moeten worden betracht zodat controle en verantwoording mogelijk is. Het zou als regel moeten gaan om evenementen waarvoor meerdere personen of instanties worden uitgenodigd. Voorwaarde is verder dat het DB hieraan vooraf toestemming verleent en dat de uitnodiging binnen de grenzen van de redelijkheid blijft.

4.5 Aanbevelingen

- Maak afspraken over het geven en ontvangen van relatiegeschenken door de organisatie.
- Maak melding van ontvangen geschenken, diensten en uitnodigingen voor diners, excursies en evenementen.
- Houd een openbaar register bij van alle ontvangen geschenken. Bewaar geschenken in het gemeente-, provincie- of waterschapshuis of een andere aan te wijzen instelling (musea e.d.).
- Maak afspraken over tot welke waarde geschenken persoonlijk behouden kunnen worden door politieke ambtsdragers, welke geschenken in bezit van de organisatie komen en welke geweigerd dienen te worden.
- Informeer de raad c.q. de staten c.q. het algemeen bestuur van het waterschap regelmatig over gegeven en ontvangen geschenken, bijvoorbeeld in het jaarverslag.

5 Bestuurlijke uitgaven

5.1 Bestuurlijke uitgaven of privé-uitgaven

Politieke ambtsdragers hebben een voorbeeldfunctie. Hun gedragingen worden nauwgezet gevolgd. Dat geldt evenzeer voor hun bestuurlijke uitgaven en de wijze waarop zij van voorzieningen van de organisatie gebruik maken.

Onregelmatigheden die mogelijk naar eigen inzicht van ondergeschikt belang zijn, kunnen breed worden uitgemeten en grote schade opleveren. Men dient zich van deze kwetsbaarheid bewust te zijn. Het is belangrijk heldere regels en richtlijnen op te stellen en deze correct na te leven.

Regel is dat uitsluitend bestuurlijke uitgaven voor vergoeding in aanmerking komen. Het gaat om functionele kosten die noodzakelijk zijn om het politieke ambt te kunnen vervullen. Privé-uitgaven moeten worden bekostigd uit het eigen inkomen. Ter bepaling van het begrip bestuurlijke uitgave zijn de volgende criteria te formuleren:

- met de uitgave is het belang van de gemeente, provincie of waterschap gediend, en
- de uitgave vloeit voort uit het politieke ambt.

Als met de uitgave geen overheidsbelang is gediend, moeten de kosten voor eigen rekening blijven. De afbakening tussen het publieke en het privé-domein lijkt helder maar is dat in de praktijk niet altijd. Het feit dat uitgaven (mede) een privé-voordeel opleveren, betekent niet noodzakelijkerwijs dat de kosten niet tot de functionele uitgaven gerekend kunnen worden (bijvoorbeeld een zakendiner). Het antwoord op de vraag of met een uitgave het provinciaal, gemeentelijk of waterschapsbelang is gediend, vereist veelal een op het geval toegesneden afweging.

Het verdient aanbeveling de nodige zorgvuldigheid te betrachten bij het in rekening brengen van bestuurlijke uitgaven die zich op het grensvlak bevinden van privé en publiek. Naast de beide genoemde criteria voor het begrip functionaliteit zou derhalve nog de algemene overweging kunnen zijn dat de functionaliteit van de uitgave aantoonbaar moet zijn of in ieder geval aannemelijk moet kunnen worden gemaakt. Als daar twijfels over bestaan is terughoudendheid geboden.

Binnen de hierboven beschreven algemene kaders dienen de bestuurlijke uitgaven te worden bekostigd. Dit geschiedt met name door de toekenning van onkostenvergoedingen.

5.2 Rechtspositie

Onkostenregelingen maken deel uit van de rechtspositie van de politieke ambtsdragers. Zij ontvangen naast hun wedde of bezoldiging vergoeding van kosten die zij maken bij de uitoefening van hun ambt. Naast vergoedingen van nader aangeduide kosten, zoals reis- en verblijfkosten, hebben politieke ambtsdragers aanspraak op een vaste onkostenvergoeding, kunnen zij kosten declareren en maken zij gebruik van voorzieningen die door de organisatie ter beschikking worden gesteld.

Bij de onkostenregelingen wordt onderscheid gemaakt tussen leden van het dagelijks bestuur en van het algemeen bestuur. Voor de fiscale aspecten is daarbij van belang of de functie wel of niet in dienstbetrekking wordt uitgeoefend.

Dagelijks bestuur

De leden van het dagelijks bestuur hebben een fulltime functie of substantiële deeltijd baan waarvoor zij een salaris (bezoldiging) ontvangen. In fiscale zin oefenen zij hun functie uit in dienstbetrekking.²⁹ Hoewel er geen sprake is van een gezagsverhouding, worden zij dus fiscaal aangemerkt als werknemer. Voorts ontvangen zij een vaste onkostenvergoeding dan wel ambtstoelage.³⁰

Daarnaast kunnen zij ook andere vergoedingen ontvangen, mits daarvoor in het rechtspositiebesluit een basis is gelegd. Daarbij moet gedacht worden aan een vergoeding voor kinderopvang, voor woon-werkverkeer en voor computer- en communicatieapparatuur. Deze vergoedingen dienen bij verordening te worden geregeld. In de Gemeentewet, Provinciewet respectievelijk de Waterschapswet is bepaald dat geen andere vergoedingen zijn toegestaan.³¹

De kosten voor cursussen en congressen behoren tot de kosten van de bedrijfsvoering en worden gedragen door de gemeente, de provincie of het waterschap.

²⁹ Artikelen 14, 41a en 65 Gemeentewet, artikelen 14, 40a en 64 Provinciewet en artikelen 34, 45 en 50 Waterschapswet.

³⁰ Dit geldt niet voor DB-leden van een waterschap.

³¹ Leden van het dagelijks bestuur van een waterschap, uitgezonderd de voorzitter, ontvangen geen ambtstoelage. Zij kunnen, op basis van het Besluit bezoldiging en tegemoetkoming in kosten leden dagelijks bestuur waterschap verplaatsingskosten, reis- en verblijfkosten en telefoonkosten declareren bij het waterschap.

Algemeen bestuur

De leden van de vertegenwoordigende organen ontvangen een vergoeding voor de werkzaamheden. Omdat de taak van deze volksvertegenwoordigers wordt gezien als een nevenfunctie, is deze vergoeding te beschouwen als een compensatie voor eventuele inkomstenderving in de hoofdfunctie.

Gekozen volksvertegenwoordigers hebben fiscaal gezien niet de status van werknemer maar van zelfstandige. Zij kunnen er echter voor kiezen fiscaal als werknemer te worden aangemerkt. Ze maken dan gebruik van de zogenaamde 'opting-in-constructie' en hebben dan de status van fictief werknemer.

Ook de volksvertegenwoordigers ontvangen een vaste onkostenvergoeding.³²

Deze vergoedingen dienen bij verordening te worden geregeld. Ook zij kunnen andere vergoedingen ontvangen, voor zover dat in het rechtspositiebesluit is voorzien. In de Gemeentewet en Provinciewet is bepaald dat geen andere vergoedingen zijn toegestaan.³³

De kosten voor cursussen en congressen behoren tot de kosten van de bedrijfsvoering en worden gedragen door de gemeente, de provincie of het waterschap.

5.3 Vaste onkostenvergoedingen

De vergoedingen zijn vastgesteld in de respectievelijke rechtspositiebesluiten.

Bij de opbouw van de vaste of forfaitaire onkostenvergoedingen zijn de volgende kostencomponenten gehanteerd:

- representatie;
- vakliteratuur;
- contributies (verenigingen);
- telefoonkosten;
- bureaunkosten en porti;
- giften;
- fractiekosten;
- representatieve ontvangsten aan huis;
- excursies.

Een specificatie is in de bijlage opgenomen. De samenstelling van de vergoedingen en de hoogte van de bedragen verschilt voor de diverse categorieën politieke ambtsdragers. De kostencomponent fractiekosten moet niet verward worden met de fractieondersteuning. Op grond van de

³² Artikelen 44 en 66 Gemeentewet, artikelen 43 en 65 Provinciewet. Ook in de Waterschapswet zal dit geregeld worden (Kamerstukken 30601).

³³ Leden van het algemeen bestuur van een waterschap ontvangen geen vaste onkostenvergoeding. Zij kunnen op basis van het Besluit vergoedingen en tegemoetkoming leden algemeen bestuur waterschap hun reiskosten en telefoonkosten declareren bij het waterschap.

Gemeente- en Provinciewet geschiedt fractieondersteuning door middel van een financiële bijdrage aan iedere fractie als tegemoetkoming in de kosten van het functioneren van de fractie. De bijdrage dient te worden besteed aan activiteiten van de fractie.³⁴ De post fractiekosten in de vergoeding is bedoeld voor individuele bijdragen van leden voor deelname aan fractieactiviteiten.

De onkostenvergoedingen zijn onderworpen aan de belastingheffing. In verband met de verschuldigde belasting zijn de bedragen gebruteerd, dat betekent verhoogd in verband met de verschuldigde belasting. De brutering heeft geen betrekking op de categorieën politieke ambtsdragers die niet onder het loonbelastingregime vallen en hiervoor ook niet hebben geopteerd (zie 5.2). Zij ontvangen de vergoeding zonder de brutering.

Gegeven het forfaitaire karakter wordt de onkostenvergoeding geacht de gemiddelde uitgaven voor de betreffende elementen te dekken. In beginsel worden meeruitgaven op betreffende posten niet alsnog door middel van een declaratie bij de provincie, gemeente of het waterschap in rekening gebracht.

5.4 Declaraties en facturen

Onder een declaratie wordt verstaan een voorschotbetaling door de politieke ambtsdrager die vervolgens wordt gerestitueerd. De bestuurder of volksvertegenwoordiger betaalt dus in eerste instantie de uitgave uit eigen middelen en verzoekt dan terugbetaling van het bedrag. Terughoudendheid is geboden bij deze financieringswijze van bestuurlijke uitgaven. Het verdient de voorkeur eigen middelen en publieke middelen zoveel mogelijk gescheiden te houden. Vanuit die overweging heeft het de voorkeur dat kosten direct in rekening worden gebracht bij de organisatie, zonder dat een ‘voorfinanciering’ geschiedt uit de privé-gelden van de individuele bestuurder. Aan de mogelijkheid om zo nodig declaraties in te kunnen dienen zal echter behoefte blijven bestaan. Het is van belang dat daarbij dan zorgvuldigheid wordt betracht met name bij de afwikkeling van de declaraties in de financiële administratie. De vereisten omtrent declaraties gelden uiteraard evenzeer voor het ter betaling doorzenden van een rekening naar gemeente, provincie of waterschap, bijvoorbeeld waar het betreft het vereiste van functionaliteit van de uitgave. Uitsluitend functionele kosten komen voor vergoeding in aanmerking. Voorts geldt voor declaraties en rekeningen dat deze uitsluitend in aanmerking komen voor betaling voor zover de uitgavenpost niet geacht wordt reeds bestreken te worden door een (vaste) vergoeding.

38 ³⁴ Artikel 99 Gemeentewet en artikel 96 Provinciewet. Ook in de Waterschapswet zal dit geregeld worden (Kamerstukken 30601). Zie modelverordeningen ambtelijke bijstand en fractieondersteuning van VNG en IPO.

Kosten die een bestuurder uit hoofde van een (q.q.-)nevenfunctie maakt, worden vergoed door de instantie waar de nevenfunctie wordt uitgeoefend. Ter voorkoming van onduidelijkheden in de afhandeling dienen kosten die worden gemaakt voor de vervulling van een nevenfunctie rechtstreeks in rekening te worden gebracht bij de organisatie waar de nevenfunctie wordt vervuld.

5.5 Creditcards

Een creditcard is een betaalmiddel en geen voorziening als zodanig. Dat betekent dat vereisten omtrent de verrekening van functionele uitgaven onverkort van toepassing zijn. Het gebruik van een creditcard op naam van de gemeente, provincie of waterschap heeft nadelen. Door het gebruiksgemak van dit betaalmiddel loopt men het risico dat er achteraf niet afdoende duidelijk kan worden gemaakt dat er sprake is geweest van een functionele uitgave. Bij het gebruik van een creditcard door een bestuurder zal er ten behoeve van de financiële procedure een rekening of factuur moeten worden overlegd en zal de functionaliteit van de uitgave moeten worden aangegeven. Een afschrift van een betaling verricht met een creditcard geeft als zodanig onvoldoende informatie over de uitgave. Het gebruik van een creditcard voor het binnenland zou men zoveel mogelijk moeten beperken. Denkbaar is dat bestuurders bij buitenlandse reizen gebruik maken van een creditcard. Wel dient er zorg te worden gedragen voor een betalingsbewijs waarmee de aard van de uitgave duidelijk kan worden verantwoord.

5.6 Voorzieningen en faciliteiten

Politieke ambtsdragers dienen te beschikken over voor de uitoefening van het ambt benodigde voorzieningen. Zaken die direct verband houden met de werkplek worden door de gemeente, provincie of waterschap ter beschikking gesteld. De kosten die hiermee gemoeid zijn, komen voor rekening van de organisatie en maken integraal deel uit van de kosten van de bedrijfsvoering van de gemeente, provincie of waterschap. Naast (bureau)voorzieningen zijn er diverse zaken die aan politieke ambtsdragers ter beschikking worden gesteld. Dit houdt bijvoorbeeld ook in dat facturen direct door de provincie, gemeente of waterschap worden voldaan of dat apparatuur in bruikleen wordt gegeven. Tenzij anders bepaald, is het niet toegestaan om overheidsvoorzieningen en eigendommen te gebruiken voor privé-doeleinden. Net zomin als het is toegestaan om voor rekening van gemeente, provincie of waterschap bijvoorbeeld kantinepersoneel in te zetten voor privé-feestjes of de technische dienst voor reparaties aan het eigen huis.

Computer en communicatieapparatuur

De voorzieningensystematiek gaat er vanuit dat een aantal kostencomponenten in de provinciale of gemeentelijke bedrijfsvoering zijn ondergebracht en van daaruit beschikbaar worden gesteld. Zo zijn de kostensoorten fax/pc ondergebracht in de bedrijfsvoering. Benodigde computer- en communicatieapparatuur (PC, ISDN/ADSL-aansluiting, fax, telefoon/GSM³⁵ e.d.) worden geacht rechtstreeks door de organisatie te worden verstrekt. Dat betekent bijvoorbeeld dat de politieke ambtsdrager door bruikleen de beschikking krijgt over een PC gedurende de periode dat het ambt wordt uitgeoefend. De PC kan mede voor privé-doeleinden worden gebruikt. De rechtspositieregelingen bevatten regels over de wijze waarop apparatuur ter beschikking wordt gesteld dan wel wordt vergoed en over de voorzieningen in verband met de fiscale aspecten.

Dienstauto's

Omtrent het gebruik van dienstauto's door bestuurders bestaan geen specifieke regelingen. Met het gebruik van een dienstauto moet het belang van de gemeente, de provincie of het waterschap zijn gediend.

5.7 Buitenlandse reizen

Er is sprake van een toenemende internationalisering van de samenleving. Ook bij gemeenten, provincies en waterschappen is er een intensivering van contacten met overheden, bedrijven en instellingen in het buitenland. Zo kennen veel gemeenten een stedenband met een gemeente in het buitenland en onderhouden tal van gemeenten, provincies en waterschappen zakelijke relaties met buitenlandse bedrijven en organisaties. Ook zijn deelname aan internationale conferenties en studiereizen naar steden of regio's in het buitenland geen uitzondering meer. Dat heeft ertoe geleid dat bestuurders en ambtenaren vaker buitenlandse reizen maken.

Evenals bij binnenlandse reizen geldt voor buitenlandse reizen dat de reis altijd een functioneel karakter moet hebben. Kan de functionaliteit niet worden aangetoond dan heeft deelname aan de reis een privé-karakter en komen de kosten voor eigen rekening. Dat wordt niet anders als derden bereid zijn de reis te financieren. Is de functionaliteit van de reis aangetoond, dan horen de redelijk gemaakte reis- en verblijfkosten voor rekening van de gemeente, provincie of waterschap te komen. Bekostiging, geheel of gedeeltelijk, van dergelijke reizen door derden moet in beginsel worden afgewezen. Hiermee kan de onafhankelijke positie in gevaar komen, bijvoorbeeld in situaties waarin

contracten moeten worden gesloten met of gunningen verleend aan bedrijven. Soms hoeft het echter geen bezwaar te zijn als de ontvangende partij (een deel van) de reis- en verblijfkosten voor zijn rekening neemt bijvoorbeeld bij de uitnodiging voor een bezoek aan een partnergemeente. Openheid hierover is wel een voorwaarde.

Het is van belang om afspraken te maken over gedragsregels in verband met buitenlandse reizen. Daarbij kan worden gedacht aan regels met betrekking tot meereizende partners en verlenging van de reisduur. De lijn zou kunnen zijn dat meereizen van partners, mits vooraf gemeld, onder nader te bepalen voorwaarden kan worden toegestaan, maar dat de kosten geheel voor eigen rekening komen.

De kosten kunnen alleen voor rekening van de gemeente, provincie of waterschap komen als de aanwezigheid van de partner tijdens de reis noodzakelijk is met het oog op de behartiging van het overheidsbelang. Relevant zal daarbij onder meer zijn of de meereizende partner is uitgenodigd door de ontvangende partij.

Tegen verlenging van de reisduur voor privé-doeleinden hoeven geen bezwaren te bestaan. Melding vooraf is wel gewenst. De extra reis- en verblijfkosten komen in dat geval uiteraard geheel voor eigen rekening.

Of een buitenlandse reis als functioneel is aan te merken moet van geval tot geval worden beoordeeld. Van belang is dat daarover in alle openheid vooraf besluitvorming plaatsvindt en dat achteraf verantwoording wordt afgelegd. Aanbevolen wordt dat het DB steeds expliciet een beslissing neemt over eventuele buitenlandse reizen en daarvan melding maakt aan het algemeen bestuur. Het is zinvol daarbij het doel van de reis mee te delen alsmede het reisgezelschap, de kosten en het budget waaruit de reis wordt betaald. Voor reizen naar instellingen van de Europese Unie zou met de lichtere procedure voor binnenlandse reizen kunnen worden volstaan. Deze reizen hebben immers een meer regulier karakter.

5.8 Verantwoording en controle

Voor de bestuurlijke uitgaven is transparantie van groot belang. Daartoe dienen enerzijds inzichtelijke regels en richtlijnen en anderzijds een duidelijke verantwoording van het daadwerkelijk gebruik. In hoofdstuk 7 wordt een uiteenzetting gegeven van de begrotings- en rekeningcyclus. In dat kader wordt tevens verantwoording afgelegd over de bestuurlijke uitgaven. Vereist is dat er een zodanig sluitende financiële en administratieve organisatie is ingericht dat er vertrouwen

kan bestaan in de juistheid en rechtmatigheid van de uitgaven. Op deze wijze kan worden voorkomen dat er onnodige discussies plaatsvinden omtrent het gebruik van onkostenregelingen of voorzieningen door politieke ambtsdragers en over de eventueel verschuldigde belasting.

Welke vorm van betaling van gemaakte kosten ook wordt gekozen, het uitgangspunt moet steeds zijn dat er een inzichtelijke verantwoording plaats vindt van de gemaakte kosten. Om deze redenen is het van belang procedures vast te leggen over de wijze waarop functionele uitgaven ofwel rechtstreeks in rekening worden gebracht dan wel worden gedeclareerd. De betaling van declaraties en facturen dient controleerbaar te zijn. Dat betekent dat er een heldere procedure moet zijn en een inzichtelijke administratie. De procedure bepaalt op welke wijze het betalingsverzoek wordt ingediend en afgewikkeld. Aanbevolen wordt dat voor het indienen gebruik wordt gemaakt van een standaardformulier, zo mogelijk toegesneden op de politieke ambtsdragers. Daarbij dient een betalingsbewijs te zijn gevoegd en op het formulier moet de functionaliteit van de uitgave zijn vermeld. Dit geldt ook bij het eventuele gebruik van creditcards.

Ook bij rechtstreekse betaling door de provincie, gemeente of het waterschap van een factuur moeten de kostenposten op de factuur gespecificeerd worden weergegeven.

5.9 Aanbevelingen

- Stel een regeling en administratieve procedure vast voor de afrekening van bestuurlijke uitgaven en voor indiening en afwikkeling van declaraties. Stel hierbij standaardformulieren vast. Stel ook een regeling vast voor het gebruik van creditcards.
- Stel een regeling vast over het gebruik van eigendommen en voorzieningen van de gemeente, provincie of het waterschap. Bepaal dat privé-gebruik niet is toegestaan, uitgezonderd de bij verordening geregelde voorzieningen.
- Leg zowel in een gedragscode als in de regelingen met betrekking tot het vergoeden van functionele uitgaven die bij de provincie, gemeente of het waterschap in rekening worden gebracht, vast welke uitgaven wel en niet declarabel zijn. Bepaal dat de uitgaven zowel bij declaratie als bij rechtstreekse facturering gespecificeerd moeten worden.
- Voorzie de opdracht aan de accountants voor de jaarlijkse controle periodiek van een gericht onderzoek naar de rechtmatigheid van bestuurlijke uitgaven.
- Zorg bij iedere buitenlandse reis voor expliciete besluitvorming in alle openheid vooraf en een heldere verantwoording achteraf. Informeer het algemeen bestuur.
- Maak afspraken over gedragsregels voor buitenlandse reizen en leg die vast in een verordening of gedragscode.

6 Inkopen en aanbesteden

6.1 Betrekkingen met het bedrijfsleven

Het risico van belangenverstrengeling doet zich met name voor in zakelijke betrekkingen van de overheid met het bedrijfsleven waarbij grote financiële belangen spelen. De bouwfraude is hier een voorbeeld van. Het onderzoek van de parlementaire enquêtecommissie is mede aanleiding geweest om een eenduidig wettelijk kader voor overheidsaanbestedingen te scheppen.³⁶ Ook in het verkeer tussen overheden onderling of met semi-overheidsinstellingen kunnen er grote belangen spelen. In dat verband gelden dezelfde integriteitregels als bij contacten met het bedrijfsleven.

Wat in dit hoofdstuk wordt beschreven over inkopen en aanbesteden geldt voor alle situaties waarin een gemeente, provincie of waterschap optreedt als inkoper van goederen of diensten. Besluiten over de aanbesteding van werken, diensten en leveringen zijn bij uitstek momenten waarop overheid en particuliere markt elkaar ontmoeten en waarbij vaak grote bedragen aan de orde zijn. In het kader van integriteit gaat het daarom om een kwetsbare activiteit, waarbij het vertrouwen in de overheid in hoge mate in het geding is. De burger moet er op kunnen vertrouwen dat de publieke middelen rechtmatig, doelmatig en op een integere wijze worden ingezet. Vanuit het oogpunt van bestuurlijke integriteit verdient het inkoop- en aanbestedingsproces dan ook de nodige aandacht. Dit proces dient transparant, objectief en non-discriminatoir te zijn.

6.2 Inkoop- en aanbestedingsbeleid

Overheidsorganisaties doen er verstandig aan om voor wat betreft het verlenen van opdrachten een inkoop- en aanbestedingsbeleid te ontwikkelen aan de hand waarvan genomen besluiten kunnen worden getoetst, zowel inhoudelijk als procedureel. Het vaststellen van dit beleid vindt zijn basis in de artikelen 212 Gemeentewet, 216 Provinciewet en 108 Waterschapswet. In de verordening op grond van deze bepalingen stellen de gemeenteraad, provinciale staten en het algemeen waterschapsbestuur de uitgangspunten vast voor het financiële beleid, het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie. Burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten en het dagelijks bestuur van een waterschap zullen aan deze uitgangspunten een nadere uitwerking moeten geven. Ook de regels voor inkoop en aanbesteding vallen hieronder.

De overheid als inkoper en aanbestedder heeft te maken met belangen die elke opdrachtgever heeft zoals kostenbeheersing, een goede prijs-kwaliteitverhouding, tijdige oplevering en dergelijke. Daarnaast is er sprake van specifieke doelstellingen die samenhangen met de rol van de overheid:

- doelmatige en rechtmatige besteding van publieke gelden;
- non-discriminatie en eerlijke mededinging in de zin dat bedrijven gelijke kansen krijgen om een opdracht te verwerven;
- gelijke behandeling, wat betekent dat bedrijven die aan de aanbesteding meedoen een gelijke behandeling krijgen;
- integriteitbewaking, zowel van de overheid zelf als van de betrokken bedrijven;
- bevorderen van lokale overheidsbelangen, bijvoorbeeld met betrekking tot werkgelegenheid (hierbij kan gedacht worden aan het opvragen van in ieder geval één offerte binnen de regio of het bij een openbare aanbesteding stellen van de voorwaarde dat het bedrijf langdurig of jonge werklozen in dienst neemt);
- bevorderen van duurzaamheid door middel van aandacht voor milieuaspecten en sociale aspecten.

Een integer inkoop- en aanbestedingsbeleid waarborgt transparantie, objectiviteit en non-discriminatie. Een overheidsorganisatie dient openbaar te maken dat zij iets wil aanbesteden, zodat potentiële gegadigden hun interesse kunnen tonen. Door heldere criteria toe te passen bij het plaatsen van overheidsopdrachten wordt een objectieve vergelijking van offertes bewerkstelligd. Dit maakt het voor aanbestedende diensten moeilijker om subjectieve voorkeuren een rol te laten spelen bij aanbestedingen. Keuzes in het proces worden gebaseerd op feiten en objectieve criteria. Het proces van inkoop en aanbesteding wordt zodanig ingericht dat alle handelingen achteraf verantwoord kunnen worden. De rekenkamer kan achteraf beoordelen of de regels in acht zijn genomen. De accountantscontrole omvat mede een toets op de naleving van de eigen procedures en de Europese en nationale aanbestedingsregels.

6.3 Regelgeving

De regels bij inkoop- en aanbesteding dienen te waarborgen dat er wordt gehandeld in overeenstemming met de regels van de Europese Unie. In de Europese aanbestedingsrichtlijn³⁷ en het wetsvoorstel Aanbestedingswet³⁸ zijn beginselen neergelegd die leidend zijn voor de gunning van overheidsopdrachten: gelijke behandeling, non-discriminatie, proportionaliteit en transparantie. De aanbestedende dienst behandelt ondernemers op gelijke wijze, handelt transparant, waarborgt een passende mate van openbaarheid voor

³⁷ EG Richtlijn 2004/18/EG.

³⁸ Kamerstukken TK 30 501

potentieel belanghebbende ondernemers en neemt het proportionaliteitsbeginsel in acht.

De Europese Unie schrijft in het geval van overheidsopdrachten voor werken voor dat bij een bedrag hoger dan € 5.278.000 openbaar wordt aanbesteed.

Aan te besteden werken, diensten of leveringen worden bekend gemaakt, opdat iedereen binnen de Europese Unie kan inschrijven. De drempelbedragen voor openbare aanbesteding van diensten en leveringen zijn € 137.000 voor de rijksoverheid en € 211.000 voor decentrale overheden.

Daarnaast zijn overheidsorganisaties vrij om voor niet-Europese aanbestedingen (nationale aanbestedingen) ook drempels vast te stellen.³⁹ Doorgaans worden drempels vastgesteld voor openbaar aanbesteden (waarbij evenals als bij Europees aanbesteden openbaar, Europees wordt aanbesteed) meervoudig onderhands aanbesteden (er worden meerdere offertes gevraagd) en enkelvoudig aanbesteden ('gunning uit de hand', waarbij één aanbieder in de gelegenheid wordt gesteld om een aanbod te doen).

6.4 Belangenverstrengeling en beïnvloeding

Bij een aanbestedingstraject kunnen zich verschillende integriteitrisico's voordoen. In de voorfase kan worden gedacht aan situaties waarin een bedrijf betrokken wordt bij de opdrachtformulering en daarop vervolgens een offerte kan uitbrengen, ofwel een bedrijf dat in feite zijn eigen bestek heeft mogen schrijven. In de fase van aanbesteding zelf kan zich het risico voordoen dat de opdracht wordt verstrekt op grond van persoonlijke belangen van de bestuurder of van diens familie of vrienden dan wel als gevolg van beïnvloeding door het accepteren van diensten of geschenken.

Persoonlijke belangen mogen nimmer een rol spelen bij een beslissing over het verlenen van een opdracht. Bij een persoonlijk financieel belang is opdrachtverlening volstrekt uit den boze. Het kan dan gaan om één van de bij wet verboden handelingen,⁴⁰ zoals het zelf beroepsmatig aannemen door een volksvertegenwoordiger of bestuurder van een opdracht van de gemeente, provincie of het waterschap. Het kan ook gaan om de situatie dat een volksvertegenwoordiger of bestuurder ten gevolge van een nevenfunctie zoals directeur of commissaris een financieel belang heeft bij het gunnen van een opdracht aan één van de meedingende bedrijven. In de modelgedragscode is de

³⁹ Op basis van de Aanbestedingswet overweegt het rijk om voor werken onder de Europese drempel een bepaald drempelbedrag verplicht te gaan stellen voor decentrale overheden.

⁴⁰ Zie paragraaf 2.3.

regel gesteld dat een politiek ambtsdrager opgave doet van zijn financiële belangen.

Een persoonlijk belang hoeft niet per definitie een financieel belang te zijn. Het hoeft ook niet een direct eigen belang te betreffen. Er kan zich het geval voordoen dat een wethouder of gedeputeerde familie- of vriendschapsbetrekkingen heeft met een aanbieder van diensten. In de modelgedragscode is opgenomen dat een politieke ambtsdrager (in de praktijk met name een bestuurder) zich in zo'n geval onthoudt van deelname aan de besluitvorming over de betreffende opdracht.

Soms zal het niet in één oogopslag duidelijk zijn of een bestuurder zich dient te onthouden van deelname aan de besluitvorming. In geval van twijfel over de betrekkingen tussen een bestuurder en een aanbieder van diensten is alertheid geboden. Hij doet er verstandig aan de situatie in ieder geval vooraf te melden aan het dagelijks bestuur.

Een familie- of vriendschapsbetrekking als zodanig kan uiteraard nooit een reden zijn om een opdracht te verlenen. Aan de andere kant hoeft de betrekking ook niet tot gevolg te hebben dat de aanbieder zonder meer kansloos moet zijn. De uitgangspunten van objectiviteit, transparantie en non-discriminatie gelden ook voor hen en hun aanbod zal op dezelfde zorgvuldige wijze beoordeeld moeten worden. Komen zij als beste uit de bus, dan is er geen reden om hen de opdracht te onthouden. In dat geval kan immers worden aangetoond dat van bevoordeling geen sprake is en dat de procedures zijn gevolgd zoals die in het aanbestedingsbeleid zijn vastgelegd.

Pogingen van potentiële opdrachtgevers om politieke ambtsdragers te beïnvloeden kunnen bestaan uit het aanbieden van diensten of geschenken of het aanbod om mee te betalen aan dienstreizen. Het algemene uitgangspunt is dat niets mag worden aangenomen dat kennelijk tot doel heeft om de politieke ambtsdrager bij zijn keuze te beïnvloeden (zie hoofdstuk 2). Deze moet vanuit een onafhankelijke positie zijn keuze kunnen maken en het product of de dienst kunnen beoordelen. Die onafhankelijkheid wordt geschaad door het aannemen van goederen of diensten. In de modelgedragscode is hierover onder meer opgenomen dat in onderhandelingsituaties geschenken van betrokken relaties worden geweigerd.

6.5 Integriteit van ondernemers

In het voorgaande is geschetst hoe de integriteit van het bestuurlijk handelen in het proces van inkoop en aanbesteding gewaarborgd wordt. Het actief uitdragen van een inkoop- en aanbestedingsbeleid dat transparant, non-discriminatoir en objectief is maakt het tegelijkertijd lastig voor zakenpartners om zich niet-integeter op te stellen in het aanbestedingsproces. Om te voorkomen dat de overheid met criminele elementen betrekkingen aangaat geeft de Wet BIBOB⁴¹ een instrument in handen om de integriteit van ondernemers te controleren. Op grond van onderzoek kan worden besloten om gegadigden voor een overheidsopdracht uit te sluiten.

Daarnaast leggen diverse sectoren van bedrijven sinds de parlementaire enquête bouwnijverheid via vormen van zelfregulering steeds meer nadruk op integriteit. Een goed voorbeeld hiervan zijn de activiteiten van de Regieraad Bouw.

6.6 Aanbevelingen

- Vermijd integriteitrisico's door op voorhand een eenduidig beleid vast te stellen waarbij de spelregels voor de inkoop en aanbesteding van werken, leveringen en diensten zijn vastgelegd.
- Stel het inkoop- en aanbestedingsbeleid vast met waarborgen voor de transparantie, objectiviteit en non-discriminatie in alle fasen van het traject van aanbesteding.
- Formuleer bij aanbesteding geschiktheideisen of selectiecriteria en beoordeel inschrijvers op vooraf vastgestelde gunningcriteria.
- Tref maatregelen om te voorkomen dat zaken worden gedaan met niet-integere opdrachtnemers.
- Zorg voor een helder beslismodel aan de hand waarvan vastgesteld kan worden in welke situatie voor welke vorm van aanbesteden wordt gekozen.
- Leg achteraf openbaar verantwoording af over de wijze waarop de inkoop- en aanbestedingsprocedures zijn verlopen.

7 Financiële functie

7.1 Transparantie, controle en verantwoording van uitgaven

Een integere overheid impliceert een juiste besteding van publieke middelen. Daarbij zijn transparantie, controle en verantwoording van groot belang. Er dienen inzichtelijke regels en richtlijnen te gelden over het verrichten van uitgaven, over de verantwoording van de bestedingen en de controle daarop. De Gemeente- Provincie- en Waterschapswet kennen een procedure voor het financieel beheer en de wijze waarop de verantwoording wordt afgelegd. Daarbij zijn voorzieningen opgenomen om te waarborgen dat het “getrouwe” beeld van de jaarrekening en de rechtmatigheid van de financiële beheershandelingen kunnen worden getoetst.

De cyclus van achtereenvolgens begroting, uitvoering van het beleid, controle en verantwoording tot en met de vaststelling van de jaarstukken dient te leiden tot een zodanig sluitende systematiek, dat er vertrouwen kan bestaan omtrent de juistheid van de rekening en de rechtmatigheid van de financiële beheershandelingen. Dit is ook in het belang van de integriteit van bestuur. De accountantscontrole speelt hierbij een rol en ook de rekenkamer(functie) kan hierin betrokken worden.

De Gemeente- en Provinciewet bevatten identieke regels over de financiële functie. De Waterschapswet kent op dit moment voorschriften die op onderdelen afwijken van de gemeentelijke en provinciale regels. Deze komen aan de orde in paragraaf 7.6. Er zijn wetsvoorstellen ingediend die er voor zorgen dat voor de waterschappen nagenoeg dezelfde regels gaan gelden.

7.2 Financiële verordeningen

Op grond van artikel 212 van de Gemeentewet en artikel 216 van de Provinciewet worden bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie vastgesteld. Deze verordeningen waarborgen dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan. Hiermee is tevens een toetsingsnorm gegeven. Het ligt in de rede dat in de verordening kaders worden gegeven voor de inrichting van de (financiële) administratie, de financiële organisatie en regels over kwetsbare activiteiten en handelingen zoals aanbesteding, inkoop van goederen, diensten en werken, subsidie- en steunverlening alsmede het aantrekken van geld.

7.3 Begroting en jaarverslag

In de jaarlijkse begroting worden de middelen neergelegd die voor de taken en activiteiten beschikbaar zijn. Er kunnen slechts uitgaven worden gedaan tot de bedragen die op de begroting staan vermeld.⁴² De begroting bevat informatie over het beleid en de financiële aspecten daarvan. Aangegeven wordt op welke wijze en aan welke taken de beschikbare bedragen worden besteed.

Het college en gedeputeerde staten leggen elk jaar verantwoording af over het gevoerde beleid onder overlegging van de jaarrekening en het jaarverslag.⁴³ Het college en gedeputeerde staten maken de ontwerpjaarrekening en voegen daarbij de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen van de accountant. De jaarrekening bevat de financiële resultaten van het gevoerde beleid. Zodra de ontwerpjaarrekening en de bijbehorende verslagen aan de raad respectievelijk de staten zijn overgelegd, worden ze algemeen verkrijgbaar gesteld. De beraadslaging over de jaarrekening heeft een tweeledig doel: (a) nagaan of het financiële beheer rechtmatig en doelmatig is geweest en (b) een politieke evaluatie van het gevoerde financiële beleid. Behoudens later in rechte gebleken onrechtmatigheden, ontlast het besluit tot vaststelling van de rekening het college en gedeputeerde staten ten aanzien van het daarin verantwoorde financiële beheer. De accountantscontrole is daarbij uiteraard van groot belang. Aan de hand van de jaarrekening wordt décharge aan het bestuur verleend. Het college en gedeputeerde staten leggen door middel van de jaarrekening en het jaarverslag ook verantwoording aan de burgers af.

7.4 De accountantscontrole

De accountantscontrole⁴⁴ richt zich op de betrouwbaarheid van de jaarrekening en de rechtmatigheid van de financiële beheershandelingen, waaronder misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen.

Een oordeel over de wijze waarop het college en gedeputeerde staten het beheer hebben gevoerd, wordt niet door de accountants geveld. Het is aan de raad respectievelijk de staten om een politiek oordeel te geven en te besluiten tot het verlenen van décharge. Het oordeel van de accountant over de rechtmatigheid van de jaarrekening biedt echter een effectief controle-instrument.

Rechtmatigheid is het handelen volgens de wet- en regelgeving. De accountant heeft de rol van onafhankelijk controleur en voert zijn werkzaamheden uit ten behoeve en in opdracht van de raad respectievelijk provinciale staten.

⁴² Artikelen 186 tot en met 195 Gemeentewet en artikelen 190 tot en met 199 Provinciewet.

⁴³ Artikel 197 Gemeentewet en artikel 201 Provinciewet.

⁴⁴ Accountantscontrole is voorgeschreven in de artikelen 213 van de Gemeentewet en 217 van de Provinciewet.

Voor de diepgang van de controle zijn minimale normen neergelegd in het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten. De raad en provinciale staten kunnen in de financiële verordeningen scherpere normen stellen.

De accountantsverklaring gaat vergezeld van een verslag van bevindingen. In dit verslag geeft de accountant een oordeel over de vraag of de inrichting van het financiële beheer en van de financiële organisatie een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken. Daarnaast rapporteert de accountant in het verslag onder meer over onrechtmatigheden in de jaarrekening. De accountant heeft in dit verband dus een belangrijke rol bij de bewaking van het integriteitbeleid.

Een goedkeurende verklaring van de accountant geeft aan dat de jaarrekening geen fouten van materieel belang bevat. Dat betekent niet dat er in de verantwoording in het geheel geen afwijkingen van de gestelde eisen zijn.

Een accountant controleert niet ieder bonnetje of iedere financiële handeling. Er kan een grotere diepgang van de controle afgesproken worden voor politiek gevoelige onderdelen zoals aanbestedingen, risicovolle projecten of declaraties van bestuurders.

7.5 Rekenkamer

Een rekenkamer (of rekenkamercommissie) kan een belangrijke rol spelen in het doeltreffend, doelmatig en rechtmatig besteden van middelen en daarmee ook een bijdrage leveren aan de kwaliteit van het integriteitbeleid. De rekenkamer heeft de bevoegdheid om bij de diensten, instellingen en organen alle inlichtingen in te winnen die nodig zijn voor de uitvoering van een onderzoek. De rekenkamer bepaalt zelf welke onderwerpen zij onderzoekt. Ook kunnen de raad en de staten verzoeken om een onderzoek in te stellen. De rekenkamer legt haar bevindingen, conclusies en aanbevelingen vast in openbare rapporten.

7.6 Regels bij de waterschappen

De waterschappen dienen verordeningen op te stellen vergelijkbaar met de financiële verordeningen van gemeenten en provincies. Net zoals bij gemeenten en provincies toetst de accountant bij de waterschappen de rechtmatigheid, maar zijn oordeel over dit aspect maakt geen onderdeel uit van de verklaring bij de jaarrekening. De mening van de accountant over rechtmatigheid wordt met het verslag van bevindingen ter kennis van het algemeen bestuur gebracht. Het algemeen bestuur van een waterschap maakt zelf afspraken met de accountant over de eisen waaraan de accountantscontrole moet voldoen.

De waterschappen kennen geen wettelijke opdracht om een rekenkamerfunctie te hebben. Wel zijn diverse waterschappen op eigen initiatief bezig met de inrichting van deze functie.

Zoals aangegeven krijgen de waterschappen ook de regels die gelden bij gemeenten en provincies. De beoogde datum van inwerkingtreding is 1 januari 2008 en het eerste jaar waarop de wet van toepassing zal zijn is 2009.⁴⁵

8 Organisatie van het integriteitbeleid

8.1 Een systematische aanpak

De ontwikkeling van een algemeen integriteitbeleid is van cruciaal belang. Daarmee doet het bestuur een uitspraak over het ambitieniveau en geeft het helderheid over de doelstellingen. Het is een signaal naar de samenleving en naar de eigen medewerkers dat de bestuurlijke leiding groot belang hecht aan integriteit. Het gaat om een samenhangend preventief beleid ter versterking van de integriteit en daarmee van de kwaliteit en de legitimiteit van het openbaar bestuur. Sinds 1 maart 2006 is het voeren van een integriteitbeleid een wettelijke verplichting voor het bevoegde gezag van ambtenaren.⁴⁶ Daarbij is ook richting gegeven aan het invullen van die verplichting door te bepalen dat in ieder geval aandacht wordt besteed aan het bevorderen van integriteitbewustzijn en aan het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie. Ook moet het bevoegde gezag ervoor zorgen dat het integriteitbeleid vast onderdeel uitmaakt van het personeelsbeleid, onder andere door integriteit in functioneringsgesprekken en werkoverleg aan de orde te stellen en door scholing en vorming aan te bieden op het gebied van integriteit. Over de maatregelen die vanaf 2007 een noodzakelijk onderdeel moeten uitmaken van een volwaardig integriteitbeleid in provincies, gemeenten en waterschappen zijn in 2005 bestuurlijke afspraken gemaakt.⁴⁷

In de voorgaande hoofdstukken zijn handreikingen gedaan die kunnen bijdragen aan de versterking van de integriteit. Een blauwdruk voor de organisatie van het integriteitbeleid is niet te geven. De te nemen maatregelen moeten passen bij de eigen organisatiestructuur en -cultuur en zullen dus niet overal dezelfde zijn. Het verdient aanbeveling te kiezen voor een systematische aanpak die aansluit op de beleidscyclus van de eigen organisatie. Dan gaat het om de cyclus van ontwikkelen, implementeren, uitvoeren, meten en verbeteren, beoordelen en bijstellen van een samenhangend beleid.

⁴⁶ Wet van 22 december 2005 tot wijziging van onder meer de Ambtenarenwet i.v.m. goed ambtelijk handelen, goed werkgeverschap en algemene regels over integriteit, Stb. 2005, 695.

⁴⁷ Zie paragraaf 1.8 en de Modelaanpak basisnormen integriteit van april 2006.

Bij de ontwikkeling van een preventief beleid kunnen zeven stappen worden onderscheiden:

- 1 doorlichting van de organisatie,
- 2 veiligstellen van de integriteit van de organisatie,
- 3 een systematische bewaking van de toetreding tot de organisatie,
- 4 de formulering van gedragsregels,
- 5 het levend houden van die gedragsregels,
- 6 de controle op de naleving van de gedragsregels,
- 7 sancties bij het niet naleven van de gedragsregels.

8.2 Meer dan regels en procedures

Om het integriteitbeleid handen en voeten te geven zal er een samenhangend geheel van regels en procedures moeten worden ontwikkeld en in stand gehouden, die het overheidshandelen transparant en controleerbaar maken.

Dat betekent:

- de ontwikkeling van duidelijke normen en waarden, vastgelegd in openbare (gedrags)regels;
- een heldere verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
- controleerbaarheid van de macht door transparante besluitvormingsprocedures en regels over rekening en verantwoording in openbaarheid.

Integriteit is echter meer dan regels en procedures. Het is een grondhouding, een kwestie van mentaliteit. In het integriteitbeleid zal dan ook een belangrijke plaats moeten worden ingeruimd voor de cultuur in de organisatie. 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 dient een regelmatig terugkerend onderwerp op de politieke agenda te zijn. Het integriteitbeleid zou ten minste eenmaal per jaar in provinciale staten, de gemeenteraad en het algemeen bestuur van een waterschap geëvalueerd moeten worden, waarbij beoordeeld wordt of een bijstelling van het beleid gewenst is. Dat sluit goed aan bij de jaarlijkse rapportageplicht van het bevoegde gezag richting volksvertegenwoordiging welke sinds 1 maart 2006 in de Ambtenarenwet is opgenomen. Het is ook nuttig een vertrouwenspersoon aan te wijzen bij wie individuele politieke ambtsdragers terecht kunnen. Daarbij kan worden gedacht aan de commissaris van de Koningin, de burgemeester en de voorzitter van een waterschap. Ook een onafhankelijke externe of een bestuurder uit een hogere bestuurslaag kunnen fungeren als vertrouwenspersoon.

8.3 Gedragscodes

Gedragscodes vormen een belangrijk instrument en hulpmiddel om een open, transparante en integere organisatiecultuur te realiseren. De Gemeentewet en de Provinciewet verplichten de gemeenteraad en provinciale staten om voor zichzelf en voor wethouders, burgemeesters, commissarissen van de Koningin en gedeputeerden een gedragscode vast te stellen. Ook in de Waterschapswet zal deze verplichting worden verankerd. De gedragscodes dienen ter waarborging van de integriteit van de politieke ambtsdragers. Het rechtskarakter is dat van een interne regeling in aanvulling op de wettelijke regels waarbij de gemeente-, provincie- en waterschapsbesturen veel vrijheid gelaten wordt bij de inhoudelijke invulling. De gedragscodes zouden ten minste bepalingen moeten bevatten over verboden handelingen, declaratiegedrag, gebruik van publieke voorzieningen voor privé doeleinden, zakelijke belangen, nevenfuncties en het aannemen van geschenken. Met een dergelijke gedragscode beschikt het algemeen bestuur over een extra controle-instrument en maakt zij zich zelf ook beter controleerbaar. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij het algemeen bestuur. In de voorgaande hoofdstukken zijn daartoe concrete aanbevelingen gedaan. Als bijlage is een modelgedragscode voor politieke ambtsdragers opgenomen.

Sinds 1 maart 2006 is een gedragscode voor goed ambtelijk handelen op grond van de Ambtenarenwet ook verplicht voor de ambtenaren in de gemeenten, provincies en waterschappen. Al langer hebben de koepelorganisaties (IPO, VNG en Unie van Waterschappen) hun eigen modelgedragscode ontwikkeld.

8.4 Werving en selectie van integere bestuurders

Er zijn geen wettelijke kwaliteitseisen voor de benoeming van bestuurders in gemeenten, provincies en waterschappen.⁴⁸ De politieke houding is veelal dat de fracties elkaars kandidaten voor de bestuursfuncties niet de maat nemen. Men vindt in het algemeen dat iedere partij zelf verantwoordelijk is voor (de kwaliteit van) zijn eigen kandidaten.

Integriteit is een belangrijke kwaliteitseis. De integriteit staat en valt met de onkreukbaarheid van de persoon die het politieke ambt gaat vervullen. Politieke

⁴⁸ Deze paragraaf heeft betrekking op de wethouders, gedeputeerden en de leden van het dagelijks bestuur van het waterschap. Voor de burgemeester, commissaris van de Koningin en de waterschapsvoorzitter geldt een andere benoemingsprocedure. Zij worden bij Koninklijk Besluit benoemd. Aan het lidmaatschap van vertegenwoordigende organen kunnen geen nadere integriteitseisen worden gesteld. De verantwoordelijkheid ligt hier bij de politieke partij.

partijen hebben hier een verantwoordelijkheid bij de kandidaatstelling.

Wat betreft de benoeming ligt die verantwoordelijkheid bij de gemeenteraad, provinciale staten of het algemeen bestuur van het waterschap. Zij zijn immers het tot benoeming bevoegde orgaan. Bij hun beslissing tot benoeming zullen zij moeten meewegen of er integriteitrisico's zijn. Zij moeten dat doen aan de hand van heldere en objectieve criteria. De kandidaten kunnen worden beoordeeld op wettelijke benoembaarheidvereisten, nevenfuncties, onverenigbare functies, verboden handelingen en de gedragscode voor politieke ambtsdragers .

Een belangrijk onderdeel van de integriteittoets kan daarnaast het eventuele strafrechtelijk verleden van de kandidaten zijn. Daartoe kan de kandidaten worden gevraagd om een verklaring omtrent het gedrag over te leggen.

Overlegging van een verklaring omtrent het gedrag kan slechts op vrijwillige basis omdat hiervoor geen wettelijke verplichting bestaat.

Het is zinvol uit de raad, staten of het algemeen bestuur van het waterschap een breed samengestelde commissie in te stellen die de benoembaarheid van de kandidaten onderzoekt. De kandidaten leveren de commissie alle relevante informatie aan en kunnen door de commissie worden gehoord. De commissie brengt een schriftelijk beargumenteerd advies uit waarna de raad, de staten of het algemeen bestuur van het waterschap beslist over de benoeming.

8.5 Checks en balances

Integriteit vraagt om een heldere verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, waarbij checks en balances centraal staan. Daarmee wordt het overheidshandelen transparant en controleerbaar. De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de bestuursorganen in gemeenten, provincies en waterschappen zijn wettelijk geregeld. De bestuursorganen zullen bij delegatie en mandatering van hun bevoegdheden steeds moeten zorgen dat het uitgangspunt van checks en balances is gewaarborgd. Van belang is te zorgen voor heldere en openbare delegatie- en mandaatregelingen en daarbij rekening te houden met eventuele integriteitrisico's. In die gevallen moet terughoudend worden omgegaan met mandatering van besluitvorming aan individuele bestuurders en ambtenaren. Collegiaal bestuur biedt immers meer garanties voor integer gedrag. Beslissingen met een integriteitrisico behoren door ten minste twee personen te worden genomen. Bij (de schijn van) belangenverstremgeling dient de in mandaat gegeven beslissingsbevoegdheid aan een collega-bestuurder te worden overgedragen.

Als het gaat om besluiten van het collegiaal bestuur zal de betrokken bestuurder zich ter voorkoming van (de schijn van) belangenverstremgeling van stemming moeten onthouden.⁴⁹

⁴⁹ Zie ook paragrafen 2.4 en 2.5.

8.6 Zelfonderzoek van de organisatie

Voor een integere organisatie is van belang dat het zelfreinigend vermogen groot is. Dat kan worden gestimuleerd door periodiek zelfonderzoek te verrichten naar kwetsbare plekken in de organisatie en door heldere afspraken te maken over de aanpak van gesignaleerde knelpunten. Ook de zogenaamde klokkenluider-regeling gaat uit van het zelfreinigend vermogen van de organisatie. Deze regeling biedt ambtenaren mogelijkheden en waarborgen om vermeende integriteitschendingen in de organisatie te melden en verplicht de organisatie deze meldingen voortvarend en adequaat te onderzoeken en vervolgens zelf, waar nodig, passende maatregelen te treffen ter bestrijding van geconstateerde misstanden. Met de instelling van een externe onafhankelijke commissie bij wie de klokkenluider vervolgens terecht kan als het zelfonderzoek onzorgvuldig is geweest, wordt het bestuurders en management bijzonder lastig gemaakt om eventuele misstanden in de organisatie in de doofpot te stoppen. Ook het instituut van de interne vertrouwenspersoon integriteit kan een bijdrage leveren aan het zelfreinigend vermogen van de organisatie.

8.7 Controle en verantwoording

Het is niet voldoende om regels te stellen. Regels moeten ook worden nageleefd. Vertrouwen in de integriteit van de overheid kan er alleen zijn als de overheid ook bereid is consequent en zonder aanzien des persoons de naleving van de eigen regels te controleren. Politieke ambtsdragers moeten bereid zijn verantwoording af te leggen over hun doen en laten. Dat geldt zeker ook als het gaat om het beheer van de gemeenschapsgelden. Zorg daarom voor een zodanig sluitende financiële en administratieve systematiek dat er vertrouwen kan bestaan omtrent de juistheid en de rechtmatigheid van de gedane uitgaven. Het verdient aanbeveling het controle- en verantwoordingssysteem zodanig op te zetten en in te richten dat het optimaal aansluit op de dagelijkse praktijk van de organisatie omdat daarmee de effectiviteit naar verwachting het grootst zal zijn. Als instrumenten kunnen genoemd worden de rechtmatigheidscontrole door de accountant, de instelling van de onafhankelijke rekenkamer(functie) en het enquêterecht voor raad en staten (zie hoofdstuk 7).

8.6 Ondersteuning bij de organisatie van integriteitbeleid

Bij de organisatie van het integriteitbeleid komt heel wat kijken. Het kan zinvol zijn daarbij gebruik te maken van externe expertise en ervaringen. Daarmee kan ook het risico van een zekere bedrijfsblindheid worden vermeden. Hier ligt onder meer een taak voor de koepelorganisaties van de gemeenten, provincies en waterschappen, de VNG, het IPO en de UvW. Al naargelang de wensen en behoeften van de leden zal de rol van de koepelorganisatie anders kunnen worden ingevuld. De koepelorganisatie kan fungeren als centraal informatiepunt voor ontwikkelingen op landelijk niveau en bij zijn leden. Provincies, gemeenten en waterschappen kunnen ook veel van elkaar leren. Op het terrein van de integriteit is er immers al veel gedaan. Koepelorganisaties kunnen hierin een belangrijke rol spelen door uitwisseling van best practices te stimuleren via bijvoorbeeld website of congressen. Verder kunnen koepelorganisaties hun leden ondersteunen met modellen en handreikingen. Ondersteuning wordt ook aangeboden vanuit het ministerie van BZK. Het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) van dit ministerie heeft tot doel overheidsorganisaties te ondersteunen bij het vormgeven van een effectief en samenhangend integriteitbeleid. BIOS onderhoudt een website met informatie over integriteit (www.integriteitoverheid.nl). In toenemende mate zijn er externe adviesbureaus die professionele ondersteuning bieden. De VNG heeft in aanvulling hierop medewerking verleend aan de oprichting van het Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten (BING) dat gemeenten (maar ook andere overheidsorganisaties) forensische onderzoeksexpertise en adviesdiensten op het gebied van integriteit aanbiedt. Van de koepelorganisaties mag niet worden verwacht dat zij aanbevelingen doen over het ene of het andere adviesbureau. Externe adviesbureaus kunnen niet alleen ondersteuning bieden bij de organisatie van het integriteitbeleid, maar ook een rol spelen in het bewustwordingsproces. Daarbij kan worden gedacht aan de organisatie van themabijeenkomsten over verschillende aspecten van integriteit, cursussen, rollenspelen en dergelijke.

8.9 Aanbevelingen

- Kies bij de organisatie van het integriteitbeleid voor een systematische aanpak die is afgestemd op de eigen organisatiestructuur en -cultuur.
- Ontwikkel een algemeen samenhangend, preventief integriteitbeleid als onderdeel van de inspanningen om de kwaliteit van het openbaar bestuur te verbeteren.
- Implementeer het integriteitbeleid in een samenhangend geheel van openbare gedragsregels en procedures inzake toedeling van taken, bevoegdheden en

verantwoordelijkheden en inzake rekening en verantwoording die het overheidshandelen transparant en controleerbaar maken.

- Toets bij de benoeming in de bestuursfuncties de integriteit van de kandidaten aan de hand van heldere en objectieve criteria en stel daarvoor een breed samengestelde commissie uit de raad, staten of het algemeen bestuur van het waterschap in.
- Maak integriteit tot een onderwerp dat regelmatig terugkeert op de politieke agenda.
- Maak, waar dat zinvol is, gebruik van de professionele ondersteuning van de koepelorganisatie en van andere externe deskundigen.

Bijlage 1

Modelgedragscode politieke ambtsdragers

Inleiding

Het doel van deze gedragscode is om politieke ambtsdragers een houvast te bieden bij het bepalen van normen omtrent de integriteit van het bestuur. De code kan de discussie stimuleren tot regels te komen, waarbij rekening kan worden gehouden met specifieke omstandigheden. De code bevat regels zowel voor het bestuursorgaan in zijn geheel als voor zijn leden afzonderlijk.

Gedragscodes zijn voor gemeenten en provincies verplicht op grond van de Gemeentewet en de Provinciewet. Het zijn de raad en de provinciale staten die zowel voor de eigen leden als voor burgemeester en wethouders respectievelijk commissaris van de Koningin en gedeputeerden een gedragscode vaststellen. Ook in de Waterschapswet zal de verplichting tot het vaststellen van gedragscodes worden opgenomen.

Voor de opstelling van deze code is mede gebruik gemaakt van bestaande voorbeelden in gemeenten, provincies en waterschappen.

De code is geschreven voor bestuurders en gekozen volksvertegenwoordigers van gemeenten, provincies en waterschappen. Onder bestuurders wordt verstaan burgemeester en wethouders, commissaris van de Koningin en gedeputeerden, voorzitter en andere leden van het dagelijks bestuur van een waterschap. Onder gekozen volksvertegenwoordigers wordt verstaan raadsleden, statenleden en leden van het algemeen bestuur van een waterschap. Op een enkele uitzondering na richten de gedragsregels zich tot al deze politieke ambtsdragers.

De bepalingen over creditcards en dienstauto's zijn alleen van toepassing op bestuurders.

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

bij de inhoudelijke invulling. Naast deze code bestaan er voorschriften die in wet of elders geregeld zijn, bijvoorbeeld over fraude, valsheid in geschrifte en over nevenfuncties. In het eerste deel van deze publicatie is daarop ingegaan.

Dergelijke voorschriften zijn niet in deze code opgenomen.

De code is belangrijk als beoordelingskader voor dagelijks bestuur en algemeen bestuur bij vragen, twijfels en discussies. De code bevat zowel normen over hoe in een bepaalde situatie te handelen als regels over procedures die moeten worden gevolgd. Procedureafspraken kunnen een onlosmakelijk onderdeel zijn van een gedragsregel en de transparantie en daarmee de controleerbaarheid vergroten.

De code bestaat uit twee onderdelen. 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. De gehanteerde begrippen zijn in dezelfde of soms iets andere bewoordingen in de publicatie terug te vinden.

Deel II bevat de feitelijke gedragsregels, waarbij aangesloten wordt op de indeling van onderwerpen in de hoofdstukken 1 tot en met 5 van de uitgave ‘Integriteit van politieke ambtsdragers in gemeenten, provincies en waterschappen’:

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

De tekst van de desbetreffende hoofdstukken uit de uitgave ‘Integriteit van politieke ambtsdragers in gemeenten, provincies en waterschappen’ geeft een nadere toelichting op de onderwerpen in de modelgedragscode.

Deel I

Kernbegrippen integriteit van politieke ambtsdragers

Leden van het dagelijks en algemeen bestuur van een gemeente, provincie of waterschap stellen bij hun handelen de kwaliteit van het openbaar bestuur centraal. Integriteit van het openbaar bestuur is daarvoor een belangrijke voorwaarde. De belangen van de gemeente, de provincie of het waterschap, en in het verlengde daarvan die van de burgers, zijn het primaire richtsnoer. Integriteit van politieke ambtsdragers houdt in dat de verantwoordelijkheid die met de functie samenhangt wordt aanvaard en dat er de bereidheid is om

daarover verantwoording af te leggen. Verantwoording wordt intern afgelegd aan collega-bestuurders dan wel aan de gemeenteraad, provinciale staten of het algemeen bestuur van een waterschap, maar ook extern aan organisaties en burgers voor wie bestuurders en gekozen volksvertegenwoordigers hun functie vervullen.

Een aantal kernbegrippen is daarbij leidend en plaatst integriteit van politieke ambtsdragers in een breder perspectief:

Dienstbaarheid

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

Functionaliteit

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

Onafhankelijkheid

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

Openheid

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

Betrouwbaarheid

Op een politieke 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 politieke ambtsdrager is zodanig dat alle organisaties en burgers op gelijke wijze en met respect worden bejegend en dat belangen van partijen op correcte wijze worden afgewogen.

Deze kernbegrippen zijn de toetssteen voor de nu volgende gedragsafspraken. Gedragingen moeten aan deze kernbegrippen getoetst kunnen worden.

Deel II

Modelgedragscode politieke ambtsdragers

1 Algemene bepalingen

- 1.1 Deze gedragscode geldt voor politieke ambtsdragers van gemeenten, provincies en waterschappen tenzij uit de tekst van een gedragsregel anders blijkt.
- 1.2 In gevallen waarin de code niet voorziet of waarbij de toepassing niet eenduidig is vindt bespreking plaats in het dagelijks bestuur of algemeen bestuur.
- 1.3 De code is openbaar en op toegankelijke wijze te raadplegen.
- 1.4 Politieke ambtsdragers ontvangen bij hun aantreden een exemplaar van de code.
- 1.5 Een politieke ambtsdrager is aanspreekbaar op de naleving van deze code.

2 Belangenverstrengeling

- 2.1 Een politieke ambtsdrager doet opgave van zijn financiële belangen.
- 2.2 Bij privaat-publieke samenwerkingsrelaties voorkomt de politieke ambtsdrager (de schijn van) bevoordeling in strijd met eerlijke concurrentieverhoudingen.
- 2.3 Een oud-politieke ambtsdrager wordt het eerste jaar na de beëindiging van zijn ambtstermijn uitgesloten van het tegen beloning verrichten van werkzaamheden voor de gemeente, de provincie of het waterschap waaraan hij verbonden was.
- 2.4 Indien de onafhankelijke oordeelsvorming van een politieke 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 politieke ambtsdrager die familie- of vriendschapsbetrekkingen of anderszins persoonlijke betrekkingen heeft met een aanbieder van diensten of zaken aan de gemeente, de provincie of het waterschap, onthoudt zich van deelname aan de besluitvorming over de betreffende opdracht.
- 2.6 Een politieke ambtsdrager neemt van een aanbieder van diensten aan de gemeente, de provincie of het waterschap geen geschenken, faciliteiten of diensten aan die zijn onafhankelijke positie ten opzichte van de aanbieder kunnen beïnvloeden.
- 2.7 Een politieke ambtsdrager vervult geen nevenfuncties die een structureel risico vormen voor een integere invulling van de politieke functie.
- 2.8 Een politieke ambtsdrager geeft ten behoeve van de openbaarmaking van zijn nevenfuncties en q.q-nevenfuncties aan voor welke organisatie de functies worden verricht, wat het tijdsbeslag is en of de functies bezoldigd zijn.

- 2.9 Een politieke ambtsdrager behoudt geen inkomsten uit een q.q.-nevenfunctie (tenzij dat op grond van de wet geheel of gedeeltelijk is toegestaan). De inkomsten komen ten goede aan de kas van gemeente, provincie of waterschap.

3 Informatie

- 3.1 Een politieke 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 politieke ambtsdrager houdt geen informatie achter.
- 3.3 Een politieke ambtsdrager verstrekt geen informatie die vertrouwelijk of geheim is.
- 3.4 Een politieke 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 politieke ambtsdrager gaat verantwoord om met de e-mail- en internetfaciliteiten van de gemeente, de provincie of het waterschap.

4 Geschenken, diensten en uitnodigingen

- 4.1 Een politieke ambtsdrager accepteert geen geschenken, faciliteiten of diensten indien zijn onafhankelijke positie hierdoor kan worden beïnvloed. In onderhandelingsituaties weigert hij door betrokken relaties aangeboden geschenken of andere voordelen.
- 4.2 Geschenken en giften die een politieke ambtsdrager uit hoofde van zijn functie ontvangt, worden gemeld en geregistreerd.
- 4.3 Geschenken en giften die een politieke ambtsdrager uit hoofde van zijn functie ontvangt en die een geschatte waarde van meer dan € 50 vertegenwoordigen zijn eigendom van de gemeente, de provincie of het waterschap. Er wordt een gemeentelijke, provinciale of waterschapsbestemming voor gezocht. Geschenken en giften die een waarde van € 50 of minder vertegenwoordigen kunnen worden behouden.
- 4.4 Geschenken en giften worden niet op het huisadres ontvangen. Indien dit toch is gebeurd, meldt een politieke ambtsdrager dit in het bestuursorgaan waarvan hij deel uit maakt, waarna een besluit over de bestemming van het geschenk wordt genomen.
- 4.5 Aanbiedingen voor privé-werkzaamheden of kortingen op privé-goederen worden niet geaccepteerd.

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

5 Bestuurlijke uitgaven, onkostenvergoedingen, buitenlandse reizen en voorzieningen

- 5.1 Uitgaven worden uitsluitend vergoed als de hoogte en de functionaliteit ervan kunnen worden aangetoond. Een politieke ambtsdrager is terughoudend bij het in rekening brengen van uitgaven die zich op het grensvlak van privé en publiek bevinden.
- 5.2 Een politieke ambtsdrager declareert geen kosten die reeds op andere wijze worden vergoed.
- 5.3 In geval van twijfel omtrent een declaratie of over het correct gebruik van een creditcard door een bestuurder, wordt dit voorgelegd aan de burgemeester, de commissaris van de Koningin of de waterschapsvoorzitter en zonodig ter besluitvorming aan het dagelijks bestuur voorgelegd.
- 5.4 Een politieke ambtsdrager die het voornemen heeft uit hoofde van zijn functie een buitenlandse reis⁵⁰ te maken of is uitgenodigd voor een buitenlandse reis of werkbezoek op kosten van derden, heeft vooraf toestemming nodig van het bestuursorgaan waar hij deel van uit maakt. Het gemeentelijk, provinciaal of waterschapsbelang van de reis is doorslaggevend voor de besluitvorming. Indien het toestemming aan een bestuurder betreft wordt het algemeen bestuur van de besluitvorming in het dagelijks bestuur op de hoogte gesteld.
- 5.5 Een politieke ambtsdrager meldt het voornemen tot een buitenlandse reis of een uitnodiging daartoe in het bestuursorgaan waar hij deel van uit maakt en verschaft daarbij informatie over het doel van de reis, de bijbehorende beleidsoverwegingen, de samenstelling van het gezelschap, de geraamde kosten en de wijze waarop van de reis verslag wordt gedaan.
- 5.6 Het ten laste van de gemeente, de provincie of het waterschap meereizen van de partner van een politieke ambtsdrager naar en in het buitenland is uitsluitend toegestaan wanneer dit gebeurt op uitnodiging van de ontvangende partij en het belang van de gemeente, de provincie of het waterschap daarmee gediend is. Het meereizen van de partner wordt bij de besluitvorming betrokken.
- 5.7 Het anderszins meereizen naar en in het buitenland van derden op kosten van de gemeente, de provincie of het waterschap is niet toegestaan. Het meereizen van derden op eigen kosten is toegestaan en wordt in dat geval bij de besluitvorming betrokken.

⁵⁰ Onder een buitenlandse reis wordt verstaan een reis naar het buitenland (inclusief de Nederlandse Antillen en Aruba), niet zijnde een reis naar een instelling van de Europese Unie.

- 5.8 Het verlengen van een buitenlandse dienstreis voor privé-doeleinden is toegestaan, mits dit is betrokken bij de besluitvorming. De extra reis- en verblijfkosten komen volledig voor rekening van de politieke ambtsdrager.
- 5.9 Gebruik van gemeentelijke, provinciale en waterschapseigendommen of -voorzieningen voor privé-doeleinden is niet toegestaan tenzij het betreft de bruikleen van een fax, mobiele telefoon en computer die mede voor privé-doeleinden kunnen worden gebruikt.⁵¹
- 5.10 Het dagelijks bestuur kan bepalen dat bestuurders voor hun dienstreizen gebruik maken van een dienstauto (met of zonder chauffeur) en dat van de dienstauto gebruik kan worden gemaakt voor woon-werkverkeer of voor de uitoefening van q.q.-nevenfuncties.⁵²

⁵¹ Op grond van de voorbeeld verordening rechtspositie 2006 wordt aan raads- en statenleden geen mobiele telefoon in bruikleen gegeven.

⁵² Voor raads- en statenleden en leden van het AB van een waterschap is het gebruik van een dienstauto niet geregeld.

Bijlage 2

Opbouw onkostenvergoedingen

Naast vergoedingen voor nader aangeduide kosten zoals reis- en verblijfkosten, hebben politieke ambtsdragers aanspraak op een vaste (forfaitaire) onkostenvergoeding of ambtstoelage. Bij de opbouw van deze onkostenvergoedingen zijn de volgende kostencomponenten gehanteerd

Representatie

Representatie (koffie, thee, hapjes, drankjes, etentjes met zakelijke relaties, attenties e.d.). Tevens worden onder deze categorie begrepen de noodzakelijke kosten voor de representatie die door de partner worden gemaakt in verband met de functie-uitoefening als politieke ambtsdrager. Voorbeelden zijn uitgaven en (reis)kosten verbonden aan bezoeken van zieken, bejaarden, 100-jarigen en het bijwonen van georganiseerde activiteiten, bijeenkomsten en recepties.

Vakliteratuur

Uitgaven voor (abbonementen voor) vakliteratuur, losbladige uitgaven, naslagwerken.

Contributies (verenigingen)

Contributies/lidmaatschappen: lidmaatschap vakbond, belangenvereniging, beroepsvereniging, bestuurdersvereniging e.d.

Telefoonkosten

De kosten van zakelijke gesprekken waaronder ook van de mobiele telefoon. De kosten van telefoonabbonementen vallen niet onder de vaste kostenvergoeding.

Bureaunkosten en porti

Pennen, potloden, papier, zakelijke agenda e.d. tevens de kosten voor het verzenden van post en het kopiëren van stukken.

Giften

Zakelijke giften die de politieke ambtsdrager louter als zodanig doet, en die men als privé-persoon niet zou hebben gedaan, aan inzamelingsacties, collectes e.d. (in de regel voor plaatselijke en/of regionale doeleinden). Giften aan een politieke partij of verkiezingscampagne maken hier geen deel van uit.

Fractiekosten

Individuele bijdragen van leden voor deelname aan fractieactiviteiten.

Representatieve ontvangsten aan huis

Hieronder vallen de kosten verbonden aan kleine ontvangsten in de eigen woning die direct verband houden met de uitoefening van het ambt in het eigen huis (consumptieve verstrekkingen e.d.).

Excursies

Excursies die worden gevolgd ten behoeve van de uitoefening van het politieke ambt (inclusief reis- en verblijfskosten).

Colofon

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

Samenstelling:

C. Matla en G.J.J.J. Heetman (VNG)

L.A.C.M. van Wayenburg (IPO)

C. Peters (UvW)

M. Siebes (BZK)

Deze publicatie is ook te downloaden op www.integriteitoverheid.nl

Januari 2007



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten



 UNIE VAN WATERSCHAPPEN



Ministerie van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

