

## **Integriteit van bestuurders**

## Voorwoord

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

In deze publicatie gaat het over de integriteit van bestuurders bij provincies en gemeenten. Over de ‘dagelijkse’ bestuurders in het bijzonder, maar veel is even zo goed voor raads- en statenleden van belang.

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 bestuurders zich meer bewust worden van het belang van hun gedragingen voor het aanzien van het openbaar bestuur.

Bovenstaande houdt niet in dat provincies 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 integriteitsbeleid verder te ontwikkelen.

In dat kader moet ook de bijgevoegde modelcode 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, het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. De samenwerking geeft het belang aan dat deze organisaties aan integriteit hechten. Een gezamenlijk optrekken vergroot de transparantie naar de gezamenlijke achterban van provincies en gemeenten.

# Inhoudsopgave

<b>1. INLEIDING .....</b>	<b>5</b>
1.1 Integriteit en kwaliteit van het openbaar bestuur.....	5
1.2 Een kwestie van mentaliteit.....	5
1.3 Maar ook meer dan mentaliteit.....	5
1.4 Kwetsbare plekken in de organisatie.....	6
1.5 Handreiking integriteit bestuurders .....	6
1.6 Integriteit van ambtenaren.....	7
<b>2. BELANGENVERSTRENGELING .....</b>	<b>7</b>
2.1 Inleiding .....	7
2.2 Nevenfuncties.....	8
2.3 Inkomsten uit nevenfuncties.....	8
2.4 Onverenigbaarheid van functies .....	9
2.5 Belangenverstremgeling door nevenfuncties.....	10
2.6 Financiële belangen.....	10
2.7 Openbaarheid .....	10
2.8 Deelnemen aan een stemming .....	11
2.9 Aanbevelingen.....	12
<b>3. INFORMATIE.....</b>	<b>13</b>
3.1 Inleiding .....	13
3.2 Oneigenlijk gebruik van overheidsinformatie .....	13
3.3 Geheime of vertrouwelijke informatie .....	13
3.4 Aanbevelingen.....	14
<b>4. AANBESTEDING .....</b>	<b>14</b>
4.1 Betrekkingen met het bedrijfsleven.....	14
4.2 Aanbestedingsbeleid.....	14
4.3 Fasen in het traject van aanbesteding .....	16
4.4 Meer openbare aanbesteding .....	16
4.5 Belangenverstremgeling .....	17
4.6 Beïnvloeding .....	17
4.7 Aanbevelingen.....	17
<b>5. GESCHENKEN EN DIENSTEN .....</b>	<b>18</b>
5.1 Nooit in ruil voor een tegenprestatie .....	18
5.2 Geschenken van de gemeente of provincie .....	18
5.3 Geschenken aan de gemeente of provincie.....	19
5.4 Geschenken aan bestuurders.....	19
5.5 Diners, excursies en evenementen.....	19
5.6 Aanbevelingen.....	20
<b>6. BESTUURLIJKE UITGAVEN EN ONKOSTENVERGOEDINGEN .....</b>	<b>20</b>
6.1 Inleiding .....	20
6.2 Afbakening kostensoorten .....	20
6.3 Bestuurlijke uitgaven en privé-kosten .....	20
6.4 De vaste onkostenvergoedingen .....	22
6.5 Declaraties en facturen .....	23
6.6 Het gebruik van creditcards.....	23
6.7 Voorzieningen en faciliteiten .....	24
6.8 Verantwoording en controle .....	25
6.9 Aanbevelingen.....	27

<b>7. REIZEN BUITENLAND .....</b>	<b>27</b>
7.1 Internationalisering samenleving.....	27
7.2 De reis moet functioneel zijn.....	27
7.3 Gedragsregels .....	28
7.4 Controle en verantwoording .....	29
7.5 Aanbevelingen.....	29
<b>8. ORGANISATIE VAN HET INTEGRITEITSBELEID .....</b>	<b>29</b>
8.1 Een systematische aanpak .....	29
8.2 Meer dan regels en procedures .....	30
8.3 Ontwikkeling van gedragscodes.....	30
8.4 Checks en balances.....	31
8.5 Controle en verantwoording.....	31
8.6 Ondersteuning bij de organisatie van het integriteitbeleid .....	31
8.7 Aanbevelingen.....	32
<b>9. PROCEDURE EN KADER FINANCIËEL BEHEER .....</b>	<b>32</b>
9.1 Beheers- en controleverordening.....	32
9.2 De begroting.....	33
9.3 De rekening en de accountantscontrole .....	33
9.4 Beraadslaging over de rekening .....	33
9.5 De rechtmatigheidcontrole .....	34
<b>BIJLAGE GEDRAGSCODE VOOR BESTUURDERS.....</b>	<b>35</b>
<b>BIJLAGE ONKOSTENVERGOEDINGEN.....</b>	<b>41</b>

## 1. INLEIDING

### 1.1 *Integriteit en kwaliteit van het openbaar bestuur*

Bestuurders in gemeenten en provincies zijn gehouden om het algemeen belang te dienen. Zij zijn er voor alle burgers. De burger dient zich voor vele aangelegenheden tot de gemeenten of provincies te wenden. De overheden verkeren daarbij vaak in een monopoliepositie. Dat stelt hoge eisen aan de kwaliteit van het openbaar bestuur en aan degenen die daarin functioneren. Integriteit is daarvan een wezenlijk onderdeel. Wanneer de integriteit van de bestuurders ter discussie staat, wordt het vertrouwen in en de legitimiteit van het openbaar bestuur aangetast. Mede daarom leggen bestuurders bij hun aantreden de zuiveringseed af.

Als gevolg van allerlei maatschappelijke ontwikkelingen kan de integriteit van bestuurders 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. Het is de verdienste van minister Dales geweest dat zij de integriteit van het openbaar bestuur weer nadrukkelijk op de politieke agenda heeft geplaatst. Van haar is de stelling: 'Een beetje integer kan niet.'<sup>1</sup>

### 1.2 *Een kwestie van mentaliteit*

Integriteit is in de eerste plaats een kwestie van mentaliteit en bewustwording. Het moet 'tussen de oren zitten'. Bestuurders 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. Bestuurders moeten zich steeds bewust zijn van het belang van een goede democratische controle en bereid zijn verantwoording af te leggen voor hun bestuurlijk handelen.

### 1.3 *Maar ook meer dan 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 bestuurders houvast hebben. Met een organisatiestructuur die integriteit bevordert en met controlemechanismen waardoor het gedrag van bestuurders 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 bestuurders 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 college in het geval van belangenverstrengeling kunnen dienen als waarborg tegen integriteitschending. Hetzelfde geldt voor de gemeenteraad of provinciale staten. Om die reden stel het kabinet, in navolging van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (Commissie Elzinga<sup>2</sup>), voor om raden en staten gedragscodes vast te laten stellen<sup>3</sup>. Dit past in de maatregelen

<sup>1</sup> Minister C.I. Dales: Om de integriteit van het openbaar bestuur, toespraak gehouden op het VNG-congres juni 1992.

<sup>2</sup> De gemeente vernieuwt, Dualisme en lokale democratie. Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (Commissie Elzinga), Alphen a/d Rijn 2000.

<sup>3</sup> Wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur, kamerstukken II, 27 751

ter versterking van de controlerende functie van de raad en van de publieke verantwoording door het gemeentebestuur.

#### *1.4 Kwetsbare plekken in de organisatie*

Bij een goed integriteitbeleid hoort ook een organisatieproces dat gevoelige plekken in de organisatie opspoot en zoveel mogelijk afdekt. Ambtelijk zijn dat bijvoorbeeld inkoop en aanbesteding, waar naast een heldere mandaatregeling ook methoden als dubbelcheck en functieroulatie aan te bevelen zijn. Ook voor gedeputeerden en wethouders kan het verstandig zijn als zij niet te lang een zelfde portefeuille beheren. Bij de collegevorming zou dat een punt van aandacht kunnen zijn.

#### *1.5 Handreiking integriteit bestuurders*

Integriteit is de primaire verantwoordelijkheid van elke gemeente en provincie afzonderlijk. Deze worden geacht het integriteitbeleid vorm te geven op een wijze die aansluit bij de eigen bestuurlijke structuur en cultuur. **De Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)** willen met deze handreiking de gemeenten en provincies 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 model voor gedragsregels opgenomen.

## 1.6 *Integriteit van ambtenaren*

Deze handreiking is gericht op de bestuurders in gemeenten en provincies. Daarbij gaat het zowel om de leden van het dagelijks bestuur (burgemeester, commissaris van de Koningin, wethouder en gedeputeerde) als om de leden van het algemeen bestuur (staten- en raadsleden). Zij zijn verantwoordelijk voor en aanspreekbaar op de integriteit van het openbaar bestuur in hun provincie of gemeente. 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. In aanvulling op datgene wat in de Ambtenarenwet en in de ambtelijke rechtspositieregelingen is geregeld, is veel van deze handreiking ook bruikbaar voor ambtenaren. De handreiking kan daarmee een goede aanleiding zijn voor gemeenten en provincies om nog eens kritisch te bezien of er ook nadere maatregelen ter bevordering van de integriteitsbeleid in brede zin benodigd zijn.

Het IPO en de VNG zullen op dit punt ieder voor zich als vervolg op deze handreiking concrete initiatieven nemen. Zij zullen daarbij tevens met aanbevelingen c.q. voorstellen komen voor een regeling van de klokkenluiders- problematiek waartoe de Ambtenarenwet de gemeenten en provincies straks zal verplichten.<sup>4</sup> Een dergelijke regeling zal ambtenaren de mogelijkheid bieden met inachtneming van de voorgeschreven procedures misstanden aan de kaak te stellen zonder vrees voor disciplinaire of andere maatregelen in hun nadeel en is daarmee ook een belangrijk instrument ter versterking van de integriteit in gemeenten en provincies.

## 2. **BELANGENVERSTRENGELING**

### 2.1 *Inleiding*

Reeds aangegeven is dat bestuurders van gemeenten en provincies het algemeen belang dienen. Persoonlijk voordeel kan niet het oogmerk zijn. Op grond van artikel 14 van de Gemeentewet en van de Provinciewet doen de gekozen raads- en statenleden de eed of belofte om de wetten te zullen nakomen en de plichten als lid van het provinciebestuur respectievelijk gemeentebestuur naar eer en geweten te zullen vervullen. Ze moeten hun taken onbevooroordeeld en objectief vervullen. Als er sprake is van belangenverstremgeling is dat niet langer verzekerd. Bij belangenverstremgeling gaat het om vermenging van het publiek belang met het persoonlijk belang van de bestuurder of dat van derden waardoor een zuiver en objectief besluiten of handelen in het publiek belang niet langer is gewaarborgd. Reeds de schijn van belangenverstremgeling moet worden vermeden.

Het risico van belangenverstremgeling 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 of een commissariaat bij een bedrijf dat met de gemeente zaken doet. Ook als het gaat om de uitoefening van een nevenfunctie waarin de bestuurder qualitate qua<sup>5</sup> is benoemd - bijvoorbeeld als commissaris van een overheidsbedrijf - is het risico van belangenverstremgeling overigens niet uitgesloten. Ook dan hoeven immers de belangen van de gemeente of provincie en die van de organisatie waarvoor de q.q. nevenfunctie wordt vervuld niet altijd parallel te lopen.

<sup>4</sup> Zie wetsvoorstel 27 602 tot wijziging van de Ambtenarenwet.

<sup>5</sup> Zie paragraaf 2.3.

Ook het hebben van bepaalde financiële belangen of het verrichten van bepaalde financiële transacties kan (de schijn van) belangenverstremgeling veroorzaken. Financieel belang dient hier breed te worden gedefinieerd. Het kan gaan om het bezit van effecten, vorderingsrechten, onroerend goed, bouwgrond alsook om financiële deelnemingen in ondernemingen en dergelijke. Zelfs negatieve financiële belangen, zoals bijvoorbeeld schulden uit hypothecaire vorderingen, kunnen in verband met mogelijke belangenverstremgeling relevant zijn. Dergelijke financiële belangen kunnen een rol gaan spelen bij besluiten over bijvoorbeeld bestemmingsplannen of grondverkoop.

Bij belangenverstremgeling betreft het niet alleen mogelijk persoonlijk voordeel voor de bestuurder zelf. Het kan ook gaan om bevoordeling van bijvoorbeeld vrienden en familieleden of van bedrijven en instellingen waarmee de bestuurder als privé-persoon banden heeft. De bevoordeling kan naast het verlenen van overheidsgunsten ook bestaan uit het doorgeven van vertrouwelijke overheidsinformatie.

## 2.2 *Nevenfuncties*

Veel gemeentelijke en provinciale bestuurders hebben naast hun politieke ambt nog andere (neven)functies, betaald of onbetaald. Voor staten- en raadsleden en parttime wethouders is dat vaak noodzakelijk, omdat voor hen het politieke ambt feitelijk een nevenfunctie is die zij vervullen naast een andere of eigenlijke bron van inkomsten. De vergoedingen voor het raads- of statenlidmaatschap en het parttime wethouderschap zijn niet bedoeld om als volledig inkomen te dienen. Het onderstaande is toegespitst op de bestuurders voor wie het ambt een hoofdfunctie is. De strekking ervan zal echter waar mogelijk van overeenkomstige toepassing kunnen zijn op raads- en statenleden.

Het vervullen van nevenfuncties door bestuurders is in zijn algemeenheid uit maatschappelijk, bestuurlijk en ook persoonlijk oogpunt veelal 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 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 wordt. In algemene zin zijn bij het aanvaarden van nevenfuncties twee afwegingen van belang:

- Er mag geen verstremgeling optreden tussen het ambt en de nevenfunctie.
- De nevenfunctie mag niet leiden tot een zodanig tijdsbeslag dat daardoor het functioneren als ambtsdrager in het geding komt.

De bestuurder die een nevenfunctie vervult, dient dit voorts te doen vanuit het voortdurend besef dat de belangen van die nevenfunctie en de gemeente uit elkaar moeten worden gehouden.

## 2.3 *Inkomsten uit nevenfuncties*

Sommige nevenfuncties vervullen bestuurders uit hoofde van hun functie als bestuurder. Dat zijn de nevenfuncties waarin zij 'qualitate qua' zijn benoemd (de zogenoemde q.q.-nevenfuncties). De wethouder/burgemeester danwel gedeputeerde/commissaris 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.<sup>6</sup> Ontvangen inkomsten moeten in de gemeentekas c.q. provinciekas worden gestort. De overweging is dat de werkzaamheden verricht in de q.q.-functie geacht worden te behoren tot de normale taakvervulling

<sup>6</sup> Zie de artikelen 44/66 van de Gemeentewet respectievelijk de artikelen 43/65 Provinciewet.

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.

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 de gemeente of provincie dat de nevenfunctie door een bestuurder wordt vervuld. De bestuurder bekleedt in dat geval de nevenfunctie uit hoofde van het ambt en behartigt (in)direct de belangen van de gemeente c.q. provincie.
2. De nevenfunctie is gekoppeld aan de inhoud en duur van het ambt. Bij beëindiging van de hoofdfunctie 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 van andere gemeenten/ provincies in het stichtingsbestuur zitting hebben, is er sprake van een q.q.-nevenfunctie.

Eventuele vergoedingen uit hoofde van q.q.-functies dienen in de gemeentekas c.q. provinciekas te worden gestort.<sup>7</sup> Het verdient aanbeveling in dat geval de 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 teruggestort.

Inkomsten uit nevenfuncties die niet voortvloeien uit het ambt mogen worden behouden.

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

In de nota Integriteit van het openbaar bestuur heeft de minister van BZK de vraag opgeworpen of het wenselijk zou zijn dat op vrijwillige basis de inkomsten uit nevenfuncties openbaar worden gemaakt<sup>8</sup>. Niet zozeer omdat daarvoor specifieke functionele redenen bestaan, maar uit een algemene notie van transparantie ten aanzien van nevenfuncties van bestuurders. De staten of de raad zouden kunnen besluiten dat bestuurders op vrijwillige basis inkomsten uit nevenfuncties openbaar maken. Denkbaar is daarbij ook een onderscheid te maken in de soort van functies. Zo ligt het voor de hand in dat geval een uitzondering te maken voor bijvoorbeeld de inkomsten die raadsleden, statenleden en parttime wethouders verkrijgen uit hun hoofdbetrekking.

#### 2.4 Onverenigbaarheid van functies

Het uitoefenen van een of meer andere functies naast het politieke ambt kan onder omstandigheden leiden tot belangenverstremming en daarmee een onafhankelijk oordeel van de bestuurder in de weg staan. Daarom is in de Gemeentewet en in de Provinciewet vastgelegd welke functies in ieder geval onverenigbaar zijn met het lidmaatschap van de raad of de staten respectievelijk met de functie van wethouder of gedeputeerde. Controle op het vervullen van deze functies vindt plaats bij de benoeming in het politieke ambt. Wie als bestuurder een functie gaat vervullen die daarmee onverenigbaar is, verliest zijn ambt.

<sup>7</sup> De Gemeentewet voorziet in een ontheffingsmogelijkheid voor wethouders in bijzondere omstandigheden. Deze mogelijkheid is bedoeld voor deeltijdwethouders.

<sup>8</sup> Kamerstukken II, 1999-2000, 26 806 en 26 800-VII, nr. 2.

## 2.5 Belangenverstrengeling door nevenfuncties

Als bepaalde nevenfuncties niet wettelijk zijn verboden betekent dat nog niet dat de uitoefening daarvan nooit zou kunnen leiden tot belangenverstrengeling. Het spreekt voor zich dat er van belangenverstrengeling sprake kan zijn bij een vergunningverlening aan een vereniging waarvan de wethouder bestuurslid is. De beslissing om een nevenfunctie te aanvaarden of aan te houden is primair de verantwoordelijkheid van de bestuurder zelf, maar betrokkene zal daarover openbaarheid moeten betrachten en zich daarvoor moeten kunnen verantwoorden in de staten of de raad (zie hierna onder 2.7). Naar analogie van de Ambtenarenwet zou in aanvulling op de wettelijke bepalingen in de Gemeentewet en Provinciewet voor gedeputeerden en wethouders als algemene lijn kunnen worden aangehouden dat hij of zij geen nevenwerkzaamheden verrichten waardoor de goede vervulling van het politieke ambt of het goed functioneren van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met de vervulling van het politieke ambt, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd. Een dergelijke formulering gaat overigens verder dan uitsluitend de bescherming van de integriteit. Daarmee is immers tevens aangegeven dat geen nevenfuncties worden vervuld die afzonderlijk of tezamen een zodanige werkbelasting inhouden dat onvoldoende tijd resteert om het politieke ambt naar behoren te vervullen.

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 bestuurder zich buiten de concrete besluitvorming houdt (zie hierna onder 2.8).

Bij q.q.-nevenfuncties is het risico van belangenverstrengeling niet uitgesloten. Ook hier 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. Ter vermijding van elke schijn van belangenverstrengeling heeft de regering daarom onlangs besloten de door de rijksoverheid benoemde commissarissen binnen één tot twee jaar terug te trekken uit bedrijven waarin zij zelf aandelen heeft<sup>9</sup>. Ter vermijding van iedere schijn van belangenverstrengeling verdient het aanbeveling in de staten of raad nog eens kritisch van gedachten te wisselen over de vervulling van commissariaten door gemeentelijke en provinciale bestuurders in bijvoorbeeld vervoers- en energiebedrijven. Gemeenten en provincies hebben immers ook de mogelijkheid om anderen dan bestuurders als gemeentelijke c.q. provinciale commissarissen te benoemen.

## 2.6 Financiële belangen

Het gevaar van belangenverstrengeling doet zich voor als een bestuurder financiële belangen bezit die een onafhankelijke besluitvorming kunnen beïnvloeden. Het betreffen dan vooral financiële belangen in ondernemingen die een relatie met de gemeente of provincie hebben of kunnen krijgen en ten aanzien waarvan die gemeente of provincie besluiten neemt. In de praktijk kan dit risico optreden bij besluiten over bijvoorbeeld aanbesteding, subsidieverstreking, steunverlening, verstrekking van leningen en verlening van advies- en onderzoeksopdrachten. Bestuurders zouden in de verleiding kunnen worden gebracht zich bij het nemen van functionele beslissingen mede te laten leiden door persoonlijk financieel belang. Voorzichtigheid, openheid en controleerbaarheid zijn hier van groot belang.

## 2.7 Openbaarheid

<sup>9</sup> PM vindplaats.

Hierboven is aangegeven dat de vervulling van nevenfuncties een serieus integriteitsrisico kan inhouden vanwege eventuele belangenverstremgeling. De vraag welke nevenfuncties wel en welke niet toelaatbaar zijn dient beantwoord te worden aan de hand van de wettelijke criteria. In eerste instantie zal betrokkene zelf de afweging moeten maken of voldaan wordt aan de criteria. Door openbaarmaking kan de vraag ook door anderen beantwoord worden. Melding en openbaarmaking en daardoor de mogelijkheid van democratische controle kunnen in belangrijke mate bijdragen aan het voorkomen van de schijn van belangenverstremgeling. Het is om die reden dat er een wettelijke verplichting voor de gemeentelijke en provinciale bestuurders is om hun nevenfuncties openbaar te maken. Daarmee wordt een en ander controleerbaar en kan zo nodig een publiek debat in staten en raad worden gevoerd over de aanvaardbaarheid van bepaalde nevenfuncties. Raads- en statenleden, wethouders en gedeputeerden moeten de gegevens over nevenfuncties openbaar maken door ze ter inzage te leggen op het gemeentehuis respectievelijk het provinciehuis. Uiteraard is het regelmatig (bijvoorbeeld jaarlijks) bijhouden van de lijst van nevenfuncties van groot belang. Wanneer de burgemeester of de commissaris van de Koningin voornemens is een nevenfunctie te aanvaarden die niet voortvloeit uit zijn ambt, moet hij dit melden aan de gemeenteraad c.q. provinciale staten. Ook moeten dergelijke functies openbaar gemaakt worden. Dit kan geschieden door terinzagelegging op het gemeentehuis respectievelijk het provinciehuis. Het gebruik van de gemeentelijke of provinciale website kan de toegankelijkheid van de informatie vergroten. Hoewel dat wettelijk niet is voorgeschreven, wordt het raadzaam geacht dat CdK's en burgemeesters op gelijke wijze ook hun q.q.-nevenfuncties openbaar maken. Er zij op gewezen dat de melding, beoordeling en openbaarmaking slechts momentopnamen zijn. 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 of provincie. In dergelijke gevallen kan de beoordeling van de vraag of de nevenfunctie toelaatbaar is, anders uitvallen dan in de oorspronkelijke situatie.

Voor het hebben van financiële belangen als zodanig geldt geen meldingsplicht. In het wetsvoorstel tot wijziging van de Ambtenarenwet zijn op dit punt wel voorstellen opgenomen die het overheden mogelijk maken voor ambtenaren een meldingsplicht van financiële belangen respectievelijk het bezit van en transacties in effecten in te voeren. Een dergelijke verplichting kan overigens alleen worden opgelegd aan ambtenaren in functies waaraan een bijzonder risico van financiële belangenverstremgeling is verbonden. De verplichting betreft de melding van alleen die financiële belangen die de belangen van de overheid, voor zover deze in verband staan met de functievervulling, kunnen raken. Het verdient aanbeveling in de raad of staten afspraken te maken over de melding van financiële belangen.

## *2.8 Deelnemen aan een stemming*

Belangenverstremgeling hoeft niet altijd structureel te zijn of financieel tot uitdrukking te komen. Het kan ook gebeuren dat een bestuurder incidenteel moet stemmen over - zoals artikel 28 van de Gemeentewet en van de Provinciewet 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'. Daarbij kan gedacht worden aan familierelaties, eigendommen, zakelijke belangen als bijvoorbeeld aandelen, of bestuurslidmaatschappen van gesubsidieerde instellingen. In zo'n geval mag het raads- en statenlid niet aan de stemming deelnemen. Daaronder vallen zowel hoofdelijke als schriftelijke stemmingen. De verantwoordelijkheid hiervoor laat de wet in eerste instantie bij betrokkene zelf. Wel kunnen nadere regels worden gesteld in het reglement van orde van de gemeenteraad en van de staten.

De bepaling van artikel 28 van de Gemeentewet en de Provinciewet heeft niet alleen betrekking op stemmingen in de gemeenteraad en de staten, maar ook op besluiten in het college van B&W en gedeputeerde staten. De wettelijke regeling ziet niet op het meedoen aan discussies en het impliciet of expliciet stemmen in commissievergaderingen. Omdat veel besluiten feitelijk in deze verbanden worden genomen, is het verstandig ook hiervoor een regeling te treffen of afspraken te maken.

## 2.9 Aanbevelingen

- Vermijd in de uitoefening van het politieke ambt iedere vorm van belangenverstrengeling en voorkom ook de schijn van belangenverstrengeling.
- Maak hierover heldere afspraken in raad of staten en leg die vast in openbare gedragsregels. Maak daarbij gebruik van de gedragscode die als bijlage bij deze handreiking is opgenomen.
- Houd een openbaar register bij op het stadhuis of provinciehuis waarin van alle bestuurders alle nevenfuncties zijn opgenomen en geef in ieder geval aan of het wel of geen q.q.-nevenfunctie is en of de nevenfunctie bezoldigd of onbezoldigd is. Stel de informatie eventueel beschikbaar via de gemeentelijke of provinciale website.
- Kijk nog eens kritisch naar de vervulling van commissariaten door gemeentelijke en provinciale bestuurders in overheidsbedrijven waarin de gemeente of provincie aandelen heeft zoals vervoers- en energiebedrijven.
- Maak in de staten of raad afspraken over melding van financiële belangen van bestuurders die kunnen leiden tot belangenverstrengeling.
- Zorg voor een heldere regeling van deelname aan stemmingen ingeval van belangenverstrengeling en regel daarin ook het meedoen aan discussies en de besluitvorming in commissievergaderingen.

### 3. INFORMATIE

#### 3.1 Inleiding

Een integer bestuurder dient zorgvuldig en correct om te gaan met informatie waarover hij uit hoofde van zijn ambt beschikt. Hij mag geen onjuiste informatie verstrekken of relevante (niet geheime) informatie achterhouden. 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 reden spreekt voor zich. Het zou de betrouwbaarheid en de geloofwaardigheid van de overheid kunnen aantasten.

*“Bestuurders moeten altijd de waarheid spreken en mogen geen informatie bewust onder de pet houden, ongeacht de consequenties. Zij moeten open en eerlijk zijn over hun feilen en falen.”*

Uit een recent onderzoek van de Nijmeegse bestuurskundige, dr. M.S. de Vries, blijkt dat lokale bestuurders in Nederland deze uitspraak onderschrijven<sup>10</sup>. Tegelijkertijd blijkt echter dat men daar niet altijd naar handelt. Hoe groter de problemen, hoe onbetrouwbaarder de informatie is. In internationaal perspectief scoren de Nederlandse lokale bestuurders overigens niet slecht. Dat betekent echter niet dat hiervoor niet meer aandacht nodig is. Een integere overheid is immers niet goed denkbaar als men niet kan rekenen op eerlijke en betrouwbare informatie. Daarmee is de geloofwaardigheid van de overheid in het geding.

#### 3.2 Oneigenlijk gebruik van overheidsinformatie

Integriteitsrisico's kunnen ontstaan als een bestuurder over vertrouwelijke informatie beschikt die hij kan gebruiken om er persoonlijk voordeel mee te behalen of kan aanwenden ten bate van bijvoorbeeld vrienden, kennissen, familieleden of andere 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 de relaties van direct belang is. Soms gaat het daarbij om informatie die in principe openbaar wordt, maar waarbij de bestuurder of zijn relaties voordeel hebben bij het eerder verkrijgen van die informatie. De geloofwaardigheid van de organisatie wordt hiermee aangetast. Er moet op kunnen worden vertrouwd dat informatie bij de gemeente of provincie in goede handen is en niet wordt gebruikt voor andere doeleinden dan waarvoor die informatie is verkregen.

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

#### 3.3 Geheime of vertrouwelijke informatie

Er zijn aangelegenheden die naar hun aard vertrouwelijk behandeld moeten worden. De Gemeente- en Provinciewet bevatten regels over de beslotenheid van vergaderingen onderscheidenlijk de geheimhouding omtrent het in een vergadering behandelde. Vergaderingen van het college van B&W en van gedeputeerde staten zijn in beginsel besloten. De raad of de staten en de commissies vergaderen in beginsel openbaar, maar er kan besloten worden dat een

<sup>10</sup> PM vindplaats.

vergadering wordt gehouden met ‘gesloten deuren’. 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 respectievelijk de staten 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. Het schenden van die geheimhoudingsplicht kan volgens artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht bestraft worden met gevangenisstraf of een geldboete. Dit geldt overigens niet alleen voor 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” toch dat geheim schendt.

### 3.4 Aanbevelingen

- Ga zorgvuldig en correct om met informatie waarover men uit hoofde van het politieke ambt beschikt.
- Maak hierover heldere afspraken in staten of raad en leg die vast in openbare gedragsregels.
- Maak daarbij gebruik van de gedragscode die als bijlage bij deze handreiking is opgenomen.

## 4. AANBESTEDING

### 4.1 Betrekkingen met het bedrijfsleven

Het risico van belangenverstrengeling zal met name groot zijn in de zakelijke betrekkingen van de overheid met het bedrijfsleven waarbij grote sommen geld omgaan. De Rbb noemt aanbesteding, projectontwikkeling en verkoop van grond als voorbeelden<sup>11</sup>. Ook in het verkeer tussen overheden onderling of tussen overheden en semi-overheidsinstellingen kunnen er grote belangen spelen. In dat verband gelden dezelfde integriteitsregels als bij contacten met het bedrijfsleven. In dit hoofdstuk zal bijzondere aandacht worden geschonken aan de aanbesteding. Wat hier wordt beschreven geldt echter mutatis mutandis ook voor andere situaties waarin een overheidsorganisatie optreedt als inkoper van goederen of diensten. Besluiten over de aanbesteding van werken zijn bij uitstek een moment waarop overheid en particuliere markt elkaar ontmoeten en waarmee tevens vaak grote bedragen zijn gemoeid. 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.

### 4.2 Aanbestedingsbeleid

Aanbesteden is een vraagtechniek die van oudsher in de bouwwereld gebruikt wordt om aannemers te selecteren. Overheidsorganisaties doen er verstandig aan om voor wat betreft het verlenen van opdrachten een beleid te ontwikkelen aan de hand waarvan genomen besluiten kunnen worden getoetst, zowel inhoudelijk als procedureel, en dat beleid te laten vaststellen door de gemeenteraad dan wel provinciale staten. De Gemeentewet en de Provinciewet geven op dit punt houvast (artikel 15). Daar is bepaald dat bestuurders niet kunnen optreden als advocaat, procureur of adviseur voor de tegenpartij in geschillen met gemeente of provincie. Ze worden ook beperkt in hun optreden als gemachtigde of adviseur. Tevens bestaan er beperkingen met

<sup>11</sup> PM vindplaats.

betrekking tot het aangaan van overeenkomsten voor het aannemen van werk, het verrichten van werkzaamheden of het leveren van diensten. De strekking van de artikelen is vooral om een waarborg te scheppen voor de zuiverheid in de verhoudingen tussen bestuurders enerzijds en gemeente en provincie anderzijds.

De overheid als aanbesteder heeft te maken met belangen die elke opdrachtgever heeft (kostenbeheersing, een goede prijs-kwaliteitverhouding, tijdige oplevering e.d.), maar heeft daarnaast specifiek te maken met doelstellingen die samenhangen met het overheid zijn, zoals:

1. doelmatige besteding van publieke gelden,
2. non-discriminatie in de zin dat bedrijven gelijke kansen krijgen om een opdracht te verwerven en dat bedrijven die aan de aanbesteding meedoen een gelijke behandeling krijgen,
3. integriteitbewaking,
4. bevorderen van lokale overheidsbelangen, bijvoorbeeld met betrekking tot werkgelegenheid.

### *4.3 Fasen in het traject van aanbesteding*

Het aanbestedingstraject kan in verschillende fasen worden onderscheiden. Ten eerste het voortraject, waarin onder andere de eisen worden vastgesteld waaraan de aanbestedingsprocedure moet voldoen. Ten tweede de vaststelling van het bestek als basis voor de aannemingsovereenkomst. Ten derde de aanbesteding zelf waarbij verschillende vormen onderscheiden worden (openbare aanbesteding, openbare aanbesteding met voorafgaande selectie, onderhandse aanbesteding en onderhandse aanbesteding met voorafgaande selectie). Ten vierde de fase van de uitvoering van het project zelf en de controle daarop.

In elk van deze fasen kunnen zich integriteitrisico's voordoen. In de voorfase kan worden gedacht aan situaties waarin een bedrijf is betrokken geweest 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 is het integriteitrisico 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 aanbieden van diensten of geschenken. In de uitvoeringsfase ligt bijvoorbeeld een integriteitrisico in de sfeer van het meer- en minderwerk.

### *4.4 Meer openbare aanbesteding*

De aanbestedingsvorm die gekozen wordt, heeft invloed op de integriteitrisico's die gelopen worden. De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) heeft in 1997 geconcludeerd dat de openbare aanbesteding de beste (maar geen afdoende) remedie is tegen belangenverstremming en marktverdeling.<sup>12</sup> De Rob heeft toen een forse uitbreiding van de hoeveelheid en de omvang van de openbare aanbestedingen aanbevolen. De Rob baseerde zich daarbij op een onderzoek van het Economische Instituut Bouwnijverheid waaruit bleek dat slechts in 10% van de gevallen gemeenten verschillende bedrijven laten meedingen naar een opdracht. De Rob denkt daarbij aan een classificatie, waarbij kleine projecten aan één bedrijf worden gegund, middelgrote aan een geselecteerde groep aanbieders en de grote projecten via geheel open inschrijving kunnen worden vergeven. Integriteitrisico's kunnen verder verkleind worden door in alle gevallen achteraf en openbaar verantwoording af te leggen over de wijze waarop de aanbestedingsprocedure verlopen is.

<sup>12</sup> Integriteit: een zaak van overheid en bedrijfsleven, Raad voor het openbaar bestuur, oktober 1997.

#### 4.5 Belangenverstrengeling

Persoonlijke belangen mogen nimmer een rol spelen bij een beslissing over het verlenen van een opdracht aan een bedrijf. Bij een persoonlijk financieel belang is opdrachtverlening volstrekt uit den boze. 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. Alertheid is dan geboden. De bestuurder dient dit in ieder geval vooraf te melden in het college.

De betrekking 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 openbaarheid 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. Een belangrijk punt in dit soort situaties kan wel zijn dat de bestuurder op wie de betrekkingen van toepassing zijn, zich onthoudt van deelname aan de besluitvorming.

#### 4.6 Beïnvloeding

Pogingen van potentiële opdrachtgevers om bestuurders te beïnvloeden krijgen op verschillende manieren vorm, bijvoorbeeld het aanbieden van diensten of geschenken of het aanbod om mee te betalen aan dienstreizen. Het zijn vormen die in het algemeen bij belangenverstrengeling kunnen optreden en op andere plaatsen besproken worden. Het algemene uitgangspunt is ook hier helder namelijk dat niets mag worden aangenomen dat kennelijk tot doel heeft om de bestuurder bij zijn keuze te beïnvloeden. De bestuurder 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 (Zie ook hoofdstuk 5).

#### 4.7 Aanbevelingen

- Stel een aanbestedingsbeleid vast met waarborgen voor de integriteit in alle fasen van het traject van aanbesteding.
- Stel een aanbestedingsregeling vast waarin de eisen staan omschreven waaraan een aanbestedingsprocedure zou moeten voldoen. Goede voorbeelden van een aanbestedingsregeling zijn het Uniform Aanbestedingsreglement 2001, het Uniform Aanbestedingsreglement voor Europese aanbesteding en de Beleidsregels aanbesteding van werken rijksoverheid.
- Stel bij de aanbesteding een bestek vast en gebruik daarbij zoveel mogelijk standaardbestekken. Een goed voorbeeld van zo'n standaardbestek is bijvoorbeeld de UAV.
- Formuleer geschiktheidseisen of selectiecriteria en beoordeel inschrijvers op vastgestelde gunningscriteria.
- Zorg voor een classificatie, waarbij kleine projecten aan één bedrijf worden gegund, middelgrote aan een geselecteerde groep aanbieders en de grote projecten via geheel open inschrijving kunnen worden vergeven.
- Leg achteraf openbaar verantwoording af over de wijze waarop de aanbestedingsprocedure is verlopen.

## **5. GESCHENKEN EN DIENSTEN**

### *5.1 Nooit in ruil voor een tegenprestatie*

Bij het afleggen van de ambtseed of belofte verklaren bestuurders 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. 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. Toch is het binnen de diverse relaties die gemeenten en provincies onderhouden niet ongebruikelijk dat geschenken worden gegeven en ontvangen. Dat hoeft geen probleem te zijn zolang de onafhankelijkheid van de bestuurders niet in het geding is.

### *5.2 Geschenken van de gemeente of provincie*

Het is vanzelfsprekend dat bestuurders niet zelf - op persoonlijke titel - geschenken geven, maar dit namens de gemeente of provincie doen. Het gaat dan vaak om relatiegeschenken die verbonden zijn met de gemeente of provincie 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 collegebesluit te nemen. Het verdient ook aanbeveling regelmatig de raad c.q. de staten te informeren over verstrekte geschenken bijvoorbeeld in het jaarverslag.

### 5.3 *Geschenken aan de gemeente of provincie*

Ook met het ontvangen van geschenken door de gemeente of provincie moet zorgvuldig en terughoudend worden omgegaan. In veel gemeenten en provincies bestaat de regel dat voor het accepteren van schenkingen boven een bepaalde waarde een raads- c.q. statenbesluit nodig is. Het is zinvol een openbaar register bij te houden van alle ontvangen geschenken en deze te bewaren in het gemeentehuis of provinciehuis of andere aan te wijzen instellingen (musea e.d.).

### 5.4 *Geschenken aan bestuurders*

Het ontvangen van geschenken door bestuurders persoonlijk brengt meer risico's met zich mee dan het ontvangen van geschenken als gemeente of provincie. Bedacht moet worden dat de onafhankelijkheid in de besluitvorming op geen enkele wijze mag worden aangetast. Persoonlijk ontvangen of aangeboden geschenken boven een bepaalde waarde (bijvoorbeeld 50 EURO) zouden in het college moeten worden gemeld en worden ingeleverd of teruggestuurd. Hierbij kan als uitgangspunt gelden dat een geschenk dat men zelf niet zou geven, ook niet geaccepteerd behoort te worden. Timing en openheid zijn hier van belang. Het is niet aan te bevelen geschenken te aanvaarden zolang overleg- of onderhandelingsituaties gaande zijn. Bij het ontvangen van geschenken past openheid. Het is daarom minder gewenst om op het huisadres geschenken te ontvangen.

### 5.5 *Diners, excursies en evenementen*

In het kader van het integriteitsbeleid 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 zijn beïnvloedingsmiddelen 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 binnenland of zelfs het buitenland.

Als het gaat om excursies en werkbezoeken op uitnodiging is voorwaarde dat zij functioneel zijn en in het belang van de gemeente of provincie. Het verdient aanbeveling deze te melden in het college. Het is in dat geval logisch dat de gemeente of provincie de reis- en verblijfkosten betaalt. Hetzelfde geldt in principe ook voor diners, zij het dat hier geen noodzaak is om deze in alle gevallen in het college te melden.

Het bezoek aan evenementen op uitnodiging is doorgaans niet functioneel en in het belang van de gemeente of provincie. 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. De openheid betekent ook dat het als regel zou moeten gaan om evenementen waarvoor meerdere personen of instanties worden uitgenodigd. Voorwaarde is verder dat het college hieraan vooraf toestemming verleent en dat de uitnodiging binnen de grenzen van de redelijkheid blijft.

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

## 5.6 Aanbevelingen

- Maak omtrent het verlenen en ontvangen van geschenken en diensten heldere afspraken en leg die vast in openbare gedragsregels.
- Maak daarbij gebruik van de gedragscode die als bijlage bij deze handreiking is opgenomen.

## 6. BESTUURLIJKE UITGAVEN EN ONKOSTENVERGOEDINGEN

### 6.1 Inleiding

Politieke ambtsdragers op gemeentelijk en provinciaal niveau 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 de ambtsdragers aanspraak op een vaste onkostenvergoeding, kunnen zij kosten declareren en maken zij gebruik van voorzieningen die door de gemeentelijke of provinciale organisatie ter beschikking worden gesteld. In deze paragrafen wordt over de kostenregelingen feitelijke informatie gegeven en worden enkele handreikingen geboden omtrent de bij bestuurlijke uitgaven te betrachten zorgvuldigheid.

### 6.2 Afbakening kostensoorten

Het uitgangspunt is dat er in de kosten en uitgaven ‘gebieden’ zijn te onderscheiden. Een heldere begrenzing beoogt houvast te bieden bij de vraag of een bepaalde uitgave voor bekostiging in aanmerking komt en, zo ja, op welke wijze. Kostensoorten waarvoor bijvoorbeeld een vergoeding wordt toegekend, kunnen niet tevens afzonderlijk worden gedeclareerd of rechtstreeks betaald. Er zij op gewezen dat op deze wijze weliswaar gebieden kunnen worden aangeduid, maar dat een nauwkeurige en volledige afbakening niet kan worden gegeven, althans niet in algemene zin. Daartoe zal veelal een op het specifieke geval gerichte beoordeling vereist zijn. De onderstaande handreikingen zijn erop gericht om voor dat soort gevallen houvast te bieden voor de beoordeling van concrete gevallen.

### 6.3 Bestuurlijke uitgaven en privé-kosten

Het belangrijkste onderscheid vormt de afbakening tussen bestuurlijke uitgaven en uitgaven in het privé-domein. Bij de uitoefening van de functie worden kosten gemaakt. Deze functionele kosten geschieden in het directe belang van provincie of gemeente. Het betreft uitgaven die benodigd zijn om het beroep of de bestuursfunctie te kunnen vervullen. Deze kosten zijn daarmee te onderscheiden van uitgaven die privé worden gedaan. Privé-uitgaven moeten worden bekostigd uit het eigen inkomen; functionele kosten komen in aanmerking voor financiering uit de gemeenschapsgelden. Ter bepaling van het begrip bestuurlijke uitgaven zijn de volgende criteria te formuleren.

- Met de uitgave is het belang van de gemeente of provincie gediend en
- De uitgave vloeit voort uit de functie.

Als met de uitgave geen gemeente- of provinciebelang is gediend, moeten de kosten voor eigen rekening blijven. Kosten voor levensonderhoud zijn een voor de hand liggend voorbeeld van

privé-uitgaven. En ook een buitenlandse reis waarmee geen gemeente- of provinciebelang is gemoeid vormt een privé-uitgave.

Hoewel de afbakening tussen het publieke en het privé-domein een helder onderscheid veronderstelt, behoeft dit in de praktijk niet in alle gevallen vanzelfsprekend te zijn. In aansluiting op het voorbeeld van het levensonderhoud kan gewezen worden op het feit dat een zakenlunch of -diner tevens gezien kan worden als een bijdrage in het levensonderhoud. Een uitgave in het belang van de overheid kan namelijk tevens een voordeel of besparing in de privé-sfeer opleveren. Voor het begrip van dit vraagstuk kunnen de fiscale regels aanknopingspunten bieden. De fiscaliteit kent bijvoorbeeld het begrip 'gemengde kosten'. Van gemengde kosten is sprake als het kosten betreft die weliswaar een privé-element hebben, maar die in redelijkheid kunnen bijdragen aan het behoorlijk verrichten van de werkzaamheden.

Het feit dat uitgaven (mede) een privé-voordeel opleveren, betekent niet noodzakelijkerwijs dat de kosten niet tot de functionele uitgaven gerekend kunnen worden. Het omgekeerde geldt echter eveneens. De omstandigheid dat een uitgave bijdraagt aan het gemeentelijk of provinciaal belang is op zich nog niet voldoende om de kosten tot de bestuurlijke uitgaven te rekenen. De gemeente is er uiteraard mee gediend dat een burgemeester in zijn eigen levensonderhoud en huisvesting kan voorzien. Maar om kosten tot de bestuurlijke uitgaven te kunnen rekenen, is tevens vereist dat deze direct voortvloeien uit de uitoefening van de functie. Er moet een directe relatie zijn tussen de uitgave en de functievervulling.

Het antwoord op de vraag of met een uitgave het provinciaal of gemeentelijk belang is gediend, vereist veelal een op het geval toegesneden politiek-bestuurlijke afweging. Het nut van bijvoorbeeld een buitenlandse dienstreis is afhankelijk van de omstandigheden en vergt een bestuurlijke afweging. Bij het maken van het onderscheid tussen privé en publiek kunnen als gezegd fiscale regels soms houvast bieden. Aangenomen mag worden dat uitgaven die op grond van de fiscale regelgeving als beroepskosten aftrekbaar zijn of onbelast door de werkgever kunnen worden vergoed, tot de uit de functie voortvloeiende kosten kunnen worden gerekend. Zo zijn bijvoorbeeld kosten voor studie en opleiding fiscaal als functionele kostensoorten aan te merken. Voor het kunnen rekenen tot de functionele kostensoorten, is als gezegd vereist dat het gaat om beroepskosten die uit de politieke functie voortvloeien en die in het belang zijn van gemeente of provincie. Enkele voorbeelden. Een burgemeester volgt een cursus Italiaans. Volgens de fiscale regels zijn dit geen beroepskosten. De uitgaven hangen primair samen met het persoonlijk leven en dienen voor verbetering van de algemene persoonlijke uitrusting/vaardigheden; reeds daarom vormen zij fiscaal geen beroepskosten, ook al zou de cursus mede bijdragen aan een behoorlijke vervulling van het ambt. Vanuit deze benadering kan dan ook geconcludeerd worden dat hier geen sprake is van functionele uitgaven. Maar ook dit hangt weer van de concrete omstandigheden af. Ten aanzien van een wethouder met minderhedenbeleid in zijn portefeuille die een cursus Marokkaans volgt, zou onder omstandigheden de conclusie anders kunnen luiden.

Indien uitgaven in fiscale zin worden geaccepteerd, is daarmee nog niet automatisch gegeven dat het aan de uitoefening van de politieke functie verbonden uitgaven betreft. Een burgemeester die een opleiding volgt om zijn kansen op een functie buiten het ambt te vergroten, maakt daarmee kosten die fiscaal aftrekbaar zijn (buitengewone lasten). De opleidingsactiviteiten zijn immers gericht op verbetering van de maatschappelijke positie. Dergelijke kosten vloeien echter niet voort uit de functie en kunnen om deze reden in beginsel niet ten laste van de gemeente worden gebracht. Anderzijds kunnen activiteiten gericht op een snelle terugkeer in de reguliere arbeidsmarkt na de politieke functie wel degelijk een gemeentelijk of provinciaal belang dienen. Het instrument van outplacement kan in dit verband het publieke belang van dienste zijn. Voor outplacement van gewezen wethouders heeft de VNG een modelverordening uitgebracht waarmee het college van burgemeester en wethouders outplacementfaciliteiten kan toekennen.

Om tot de functionele uitgaven gerekend te kunnen worden, moet aan beide genoemde criteria zijn voldaan. Het gemeente- of provinciebelang moet gediend zijn en de uitgave moet uit de publieke functie voortvloeien. Er zijn ook uitgaven denkbaar waarvan niet onomstotelijk gezegd kan worden dat daarmee een direct gemeentelijk of provinciaal belang is gediend, maar die desalniettemin nauw met de functie samenhangen. Gedoeld wordt op kostensoorten die zich bevinden op het grensvlak van het private en het publieke domein. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de situatie waarbij voor 'goede doelen' zoals verenigingen en inzamelingsacties om een gift of bijdrage wordt gevraagd aan bijvoorbeeld de burgemeester of een andere bestuurder. Vanuit de 'voorbeeldfunctie' voor de gemeenschap is het aannemelijk dat van betrokkene bijdragen en giften worden geleverd, die in aantal en omvang meer zijn dan wanneer hij of zij zuiver als privé-persoon zou optreden. Het betreft daarmee nog geen giften die namens de gemeente geschieden. Hoewel niet gezegd kan worden dat daarmee altijd een direct gemeente- of provinciebelang wordt gediend, brengt de redelijkheid met zich mee dat deze uit de functie voortvloeiende extra kosten tot de functionele uitgaven gerekend kunnen worden.

Er zijn derhalve uitgaven die voor compensatie in aanmerking komen om de reden dat ze uit de functieervulling voortvloeien, zonder dat ermee beoogd wordt een direct gemeentelijk of provinciaal belang te behartigen. Het criterium dat het daarbij gaat om uitgaven die niet gedaan zouden zijn, als betrokkene niet met het ambt of de functie was belast, kent echter ook weer zijn begrenzing. Het is een gegeven dat dit soort kosten op het grensvlak veelal voor eigen rekening moeten blijven. Dat geldt ook voor andere beroepsgroepen<sup>13</sup>. Om deze reden voorziet de vaste (forfaitaire) onkostenvergoeding in een kostencomponent 'giften'. In dat verband zij er ook op gewezen dat er in de sfeer van de gemengde kosten uitgaven worden gefinancierd die mede leiden tot privé-voordeel of tot besparingen in de privé-uitgaven.

Samenvattend kan gesteld worden dat strikt sluitende algemene regels moeilijk zijn te formuleren, met name waar het gaat om uitgaven die zich bevinden op het grensvlak van privé en publiek. Het verdient aanbeveling de nodige zorgvuldigheid te betrachten waar het betreft het in rekening brengen van bestuurlijke uitgaven indien de uitgaven zich op dit grensvlak bevinden. Naast de beide genoemde criteria voor het begrip functionaliteit zou derhalve nog de algemene overweging kunnen worden gegeven dat de functionaliteit van de uitgave aantoonbaar moet zijn, of in ieder geval afdoende aannemelijk moet kunnen worden gemaakt. Als daar twijfels over bestaan is terughoudendheid geboden. Het is in ieder geval van belang dat een afweging plaatsvindt en dat deze in de administratieve procedure tot uitdrukking komt. In hoofdstuk 9 wordt hier in het kader van de verantwoording en de administratieve procedures in algemene zin nader op ingegaan.

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

#### *6.4 De vaste onkostenvergoedingen*

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

- Representatie
- Vakliteratuur
- Contributies (verenigingen)
- Telefoonkosten
- Bureaukosten en porti

<sup>13</sup> Dit zou weer geïllustreerd kunnen worden met een analogie naar de fiscale regels. Uitgaven voor gewone kleding behoren in fiscaal opzicht tot de privé-sfeer.

- Giften
- Fractiekosten<sup>14</sup>
- Representatieve ontvangsten aan huis
- Excursies

Een specificatie is in de bijlage opgenomen. De vergoedingen zijn vastgesteld in de respectievelijke rechtspositiebesluiten. De samenstelling van de vergoedingen en de hoogte van de bedragen verschilt voor de diverse categorieën gemeente- en provinciebestuurders. De vergoedingen zijn onderworpen aan de belastingheffing. In verband met de verschuldigde belasting zijn de bedragen gebruteerd, dat betekent verhoogd in verband met de verschuldigde loonbelasting. De brutering heeft geen betrekking op de categorieën ambtsdragers die niet onder het loonbelastingregime vallen en hiervoor ook niet hebben geopteerd. Deze ambtsdragers ontvangen de vergoeding zonder de brutering (zie bijlage voor de fiscale aspecten).

### 6.5 *Declaraties en facturen*

Onder een declaratie wordt verstaan een voorschotbetaling door de bestuurder die vervolgens wordt gerestitueerd. De bestuurder betaalt dus in eerste instantie de uitgave uit eigen middelen en verzoekt terugbetaling van het bedrag door gemeente of provincie. 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 of provincie, bijvoorbeeld waar het betreft het vereiste van functionaliteit van de uitgave. Wat in zijn algemeenheid geldt voor bestuurlijke uitgaven, geldt immers ook voor door bestuurders ingediende declaraties en doorgezonden rekeningen. Uitsluitend bestuurlijke uitgaven komen voor vergoeding in aanmerking. Voorts geldt voor declaraties en rekeningen dat deze uitsluitend in aanmerking komen voor betaling voorzover de uitgavenpost niet geacht wordt reeds bestreken te worden door een (vaste) vergoeding. De kosten die een bestuurder uit hoofde van een (q.q.-)nevenfunctie maakt, worden vergoed door de instantie waar de nevenfunctie wordt uitgeoefend.

De betaling van declaraties en facturen dient controleerbaar te zijn. Dat betekent dat voorzien moet zijn in een heldere procedure en een inzichtelijke administratie. De procedure bepaalt op welke wijze het betalingsverzoek wordt ingediend en afgewikkeld. Daarbij geldt als aanbeveling dat voor het indienen gebruik dient te worden gemaakt van een standaardformulier zo mogelijk toegesneden op de politieke functionarissen. Daarbij dient een betalingsbewijs te zijn gevoegd alsmede dient op het formulier de functionaliteit van de uitgave te zijn vermeld. Voor de verdere administratieve afwikkeling van declaraties en facturen zij verwezen naar hoofdstuk 9.

### 6.6 *Het gebruik van creditcards*

<sup>14</sup> Het is overigens van belang dat provincies en gemeenten heldere criteria hanteren voor de zaken waaraan de fractievergoeding mag worden besteed. Er dient daarbij een duidelijke scheiding te worden aangebracht tussen de middelen en de voorzieningen die aan fracties ter beschikking worden gesteld en de financiering van politieke partijen.

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 of provincie heeft bepaalde 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 in het belang van gemeente of provincie. Reeds de schijn van vermenging van privé-gelden en publieke middelen moet worden vermeden.

Ook indien er een creditcard wordt gebruikt, 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 omtrent de aard en strekking van de uitgave. Het gebruik van een creditcard op naam van de gemeente of provincie voor het binnenland zou men zoveel mogelijk moeten beperken. Wel is het denkbaar dat bijvoorbeeld voor buitenlandse reizen gebruik wordt gemaakt van een creditcard. Zorgvuldigheid is echter ook hier geboden en er dient zorg te worden gedragen voor een betalingsbewijs waarmee de aard van de uitgave duidelijk kan worden verantwoord.

### *6.7 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 direct door de gemeente of provincie ter beschikking gesteld. De kosten die hiermee gemoeid zijn, komen voor rekening van de gemeente of de provincie en maken integraal deel uit van de kosten van de bedrijfsvoering van de gemeente of de provincie. Naast (bureau)voorzieningen die onderdeel vormen van de gemeentelijke of provinciale organisatie zijn er veelal zaken die daarnaast aan de bestuurders ter beschikking worden gesteld. Dit houdt bijvoorbeeld in dat facturen direct door de provincie of gemeente worden voldaan of dat apparatuur in bruikleen worden gegeven. Uitgangspunt is dat op deze wijze bijvoorbeeld de kostensoorten fax/pc en cursussen, congressen zijn ondergebracht in de bedrijfsvoering.

Ook raads- en statenleden kunnen van gemeente of provincie voorzieningen en faciliteiten ontvangen. Daarbij geldt de regel dat indien er sprake is van een voordeel in de zin van artikel 99, tweede lid, van de Gemeentewet<sup>15</sup> de voorziening dient te worden geregeld bij gemeentelijke verordening. Voor de leden van provinciale staten is een bepaling van gelijke strekking opgenomen in artikel 96 Provinciewet. De wet geeft geen precieze definitie van het begrip 'voordeel' en de reikwijdte van de bepaling.

Hieronder volgen enkele voorbeelden van voorzieningen die in een aantal gevallen aan bestuurders ter beschikking worden gesteld en waarvan het aangewezen kan zijn dat daaromtrent in gemeente of provincie afspraken worden gemaakt danwel ingevolge de Gemeente- of Provinciewet regels worden gesteld.

#### *Computer en communicatieapparatuur*

De voorzieningensystematiek gaat er vanuit dat een aantal kostencomponenten in de provinciale of gemeentelijke bedrijfsvoering worden ondergebracht en van daaruit beschikbaar worden

<sup>15</sup> Artikel 99 Gemeentewet:

1. Buiten hetgeen hun bij of krachtens de wet is toegekend, ontvangen de leden van de raad, van een commissie en van het dagelijks bestuur van een commissie als zodanig geen andere vergoedingen en tegemoetkomingen ten laste van de gemeente.
2. Voordelen ten laste van de gemeente, anders dan in de vorm van vergoedingen en tegemoetkoming, genieten zij slechts voor zover de raad dit bij verordening bepaalt. De verordening behoeft de goedkeuring van gedeputeerde staten.

gesteld. Zo zijn de kostensoorten fax/pc ondergebracht in de bedrijfsvoering. Benodigde computer- en communicatieapparatuur (PC, ISDN/ADSL-aansluiting, fax, telefoon/GSM e.d.) worden geacht rechtstreeks door de provinciale of gemeentelijke 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. Een onverkorte schenking zou zich niet verdragen met het uitgangspunt dat voorzieningen slechts toegekend dienen te worden met het oog op de vervulling van de publieke functie. Naast een bruikleenconstructie is het overigens ook mogelijk dat een ambtsdrager de beschikking krijgt over een computer door deelname aan een voor het gemeentelijk personeel geldende PC-privé-regeling met inbegrip van de voor het gemeentepersoneel geldende werkgeversbijdrage.

#### *Dienstauto's*

Omtrent het gebruik van dienstauto's bestaan er voor lokale en provinciale bestuurders geen specifieke regelingen. Uitgangspunt bij het gebruik van een dienstauto is dat het moet gaan om louter zakelijk gebruik. Met het gebruik moet het belang van de gemeente of de provincie zijn gediend. Ten aanzien van het gebruik van dienstauto's bij het Rijk zijn regels gesteld (Normering Rijkspersonenauto's)<sup>16</sup>.

#### *Parkeerkaarten*

Indien de gemeente of provincie parkeerkaarten verstrekt, kan een dergelijke voorziening een voordeel betekenen in de zin van artikel 99 van de Gemeentewet c.q. artikel 96 Provinciewet. Dit is het geval indien het om een openbare parkeergelegenheid gaat, die door een ieder tegen betaling kan worden gebruikt. In dat geval is er sprake van een voordeel ten laste van de gemeente c.q. provincie, omdat de parkeerkaart op geld waardeerbaar is en het gebruik ervan betrokken ambtsdragers zowel tijdens raads- of statenwerkzaamheden als wellicht ook nog daarbuiten kosten bespaart.

#### *Consumptieve verstrekkingen op het gemeente- of provinciehuis.*

Ook bij het verstrekken van lunches en diners geldt dat dergelijke verstrekkingen voort moeten vloeien uit de functie én in het belang van de gemeente of provincie zijn.

Het is uiteraard niet toegestaan om gemeentelijke en provinciale voorzieningen en eigendommen ten eigen bate aan te wenden in de privé-sfeer. Net zomin als het is toegestaan om voor rekening van de provincie of gemeente bijvoorbeeld kantinepersoneel in te zetten voor privé-feestjes of de technische dienst voor reparaties aan het eigen huis.

### *6.8 Verantwoording en controle*

In hoofdstuk 9 wordt een uiteenzetting gegeven van de begrotings- en rekeningcyclus. In dat kader wordt tevens verantwoording afgelegd over de bestuurlijke uitgaven. Overwegingen omtrent het belang van duidelijke regels en een inzichtelijke verantwoording van de gedane uitgaven hebben uiteraard ook op deze uitgaven betrekking.

In het geheel van een begroting zijn de bestuurlijke uitgaven echter relatief beperkt van omvang. De rechtmatigheidsverklaring voor de begroting als geheel zegt dan weinig over de rechtmatigheid van de bestuurskosten. Indien het gezien de aard van de uitgaven wenselijk wordt geacht, zou een gemeente of provincie de accountants kunnen opdragen specifiek aandacht te besteden aan de bestuurskosten. De accountant zou dan gericht onderzoek besteden aan nader te bepalen posten in de administratie en indien daar ongeregeldeheden worden waargenomen zou de accountant daaromtrent kunnen rapporteren.

<sup>16</sup> Zie brief Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 10 juli 2000, kamerstukken II, 1999/2000, 27 238, nr. 1.



## 6.9 Aanbevelingen

- Stel een regeling en administratieve procedure vast voor de afrekening van bestuurlijke uitgaven en het indienen en afwickelen van declaraties waarbij tevens standaardformulieren worden vastgesteld. Stel daarbij een regeling vast omtrent het gebruik van creditcards.
- Bepaal dat voor vergoeding van een bestuurlijke uitgave is vereist dat de functionaliteit van de uitgave aantoonbaar is.
- Stel een regeling vast over het gebruik van gemeentelijke en provinciale eigendommen en voorzieningen.
- Maak gebruik van de gedragscode die als bijlage bij deze handreiking is opgenomen.

## 7. REIZEN BUITENLAND

### 7.1 Internationalisering samenleving

Er is sprake van een toenemende internationalisering van de Nederlandse samenleving en dat heeft consequenties voor burgers, bedrijven en overheid. Ook in gemeenten en provincies is een intensivering waarneembaar 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 en provincies zakelijke relaties met buitenlandse bedrijven die investeringen in de regio doen of overwegen. Ook zijn deelname aan internationale conferenties en de organisatie van studiereizen naar steden of regio's in het buitenland geen uitzondering meer. Dat heeft ertoe geleid dat bestuurders en ambtenaren in het belang van gemeente of provincie vaker buitenlandse reizen maken.

### 7.2 De reis moet functioneel zijn

In beginsel gelden voor buitenlandse reizen dezelfde regels als voor binnenlandse reizen. Dat betekent bijvoorbeeld 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 geen publieke middelen hoeven te worden ingezet, doordat 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 of provincie te komen. Bekostiging, geheel of gedeeltelijk, van dergelijke reizen door derden moet in beginsel worden afgewezen. Hiermee kan de onafhankelijke positie van de gemeente of provincie 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 tweelinggemeente. Openheid hierover is wel een voorwaarde.

Of een buitenlandse reis als functioneel is aan te merken is een zaak die van geval tot geval zal moeten worden beoordeeld. Van belang is dat daarover in alle openheid vooraf zorgvuldige besluitvorming plaatsvindt en dat achteraf verantwoording wordt afgelegd. Het verdient daarom aanbeveling dat B&W en gedeputeerde staten steeds expliciet een beslissing nemen over eventuele buitenlandse reizen en daarvan melding maken aan de raad c.q. de staten. Het is zinvol daarbij in ieder geval een uitspraak te doen over doel en beleidsoverwegingen voor de reis, omvang en aard van het reisgezelschap, de kosten en het budget waaruit de reis wordt betaald en de eventueel

benodigde bevoorschotting. Voor reizen naar instellingen van de Europese Unie zou overigens met de lichtere procedure voor binnenlandse reizen kunnen worden volstaan. Deze reizen hebben immers een meer regulier karakter.

### 7.3 Gedragsregels

Het is van belang om in de staten en de raad afspraken te maken over gedragsregels (bij verordening of gedragscode), die van toepassing zijn in aanvulling op de wettelijke regels<sup>17</sup>. Daarbij kan worden gedacht aan gedragsregels met betrekking tot o.a. 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 of provincie komen als de aanwezigheid van de partner tijdens de reis naar het oordeel van B&W of gedeputeerde staten noodzakelijk is met het oog op de behartiging van de belangen van de gemeente c.q. de provincie. 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. In de gedragscode kunnen ook nadere voorwaarden worden opgenomen over deelname, vergoedingen en verstrekkingen en over de verslaglegging van de reis e.d. Het is verder nuttig iets vast te leggen over de organisatie van de reis, met een centrale regie als uitgangspunt.

*Buitenlandse reizen zouden voor staten- en raadsleden kunnen worden beperkt tot excursies waaraan een staten- en raadscommissie deelneemt dan wel tot congressen, seminars e.d., waartoe men namens die commissie is afgevaardigd.*

<sup>17</sup> Naar verwachting zal met de aanvaarding van de wetsvoorstellen tot dualisering, de aanwezigheid van gedragscodes voor gemeenten per 1 januari 2005 en voor provincies per 1 januari 2006 verplicht worden gesteld.

#### 7.4 *Controle en verantwoording*

Gezorgd moet tenslotte worden voor een zodanig sluitende financiële en administratieve systematiek dat er vertrouwen kan bestaan omtrent de juistheid en de rechtmatigheid van de uitgaven. Het verdient aanbeveling de reis- en verblijfkosten zoveel mogelijk rechtstreeks voor rekening van de gemeente c.q. de provincie te laten komen en niet in de vorm van een vergoeding van door betrokkene voorgeschoten kosten. Voor noodzakelijke kosten tijdens de reis zelf zou het lid van B&W c.q. gedeputeerde staten een creditcard beschikbaar kunnen worden gesteld. Het verdient aanbeveling concrete afspraken te maken in de raad c.q. de staten over bijvoorbeeld de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, de wijze van declareren en factureren, het gebruik van creditcards, de verlening van voorschotten, de controle en de verantwoording. Deze afspraken zouden in de gedragscode kunnen worden vastgelegd. De controle en verantwoording zullen niet alleen betrekking hebben op de rechtmatigheid maar ook op de doelmatigheid van de buitenlandse reis. Dan speelt de vraag of de uitgaven voldoen aan de eisen van soberheid en efficiency en in redelijke verhouding staan tot het belang van de reis.

#### 7.5 *Aanbevelingen*

- Zorg bij buitenlandse reizen voor een zorgvuldige besluitvorming in alle openheid vooraf en een heldere verantwoording achteraf. Informeer de raad c.q. de staten.
- Maak in de raad c.q. de staten afspraken over gedragsregels voor buitenlandse reizen en leg die vast in een verordening of (openbare) gedragscode.
- Zorg voor een sluitende financiële en administratieve systematiek en maak daarover afspraken in de raad c.q. de staten. Leg deze vast in een gedragscode.
- Maak gebruik van de gedragscode die als bijlage bij deze handreiking is opgenomen.

### **8. ORGANISATIE VAN HET INTEGRITEITSBELEID**

#### 8.1 *Een systematische aanpak*

De ontwikkeling van een algemeen integriteitbeleid is van cruciaal belang.<sup>18</sup> 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 in gemeenten en provincies. De ontwikkeling van het beleid is een verantwoordelijkheid van de staten en de raad.

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

<sup>18</sup> Dat is ook één van de belangrijkste conclusie getrokken uit een onderzoek dat in 1996 in drie gemeenten naar het gemeentelijk integriteitbeleid is uitgevoerd. Integriteit in drievoud, een onderzoek naar gemeentelijk integriteitsbeleid, uitgevoerd door Prof. dr. J.H.J. van den Heuvel, Prof. dr. L.W.J.C. Huberts en drs. S. Verberk

ontwikkelen, implementeren, uitvoeren, meten en verbeteren, beoordelen en bijstellen van een samenhangend beleid.<sup>19</sup>

Volgens een circulaire van de minister van BZK uit 1994<sup>20</sup> gaat het bij de ontwikkeling van een preventief beleid om zeven stappen: doorlichting van de organisatie, veiligstellen van de integriteit van de organisatie, een systematische bewaking van de toetreding, de formulering van gedragsregels, het levend houden van die gedragsregels, de controle op de naleving van de gedragsregels en 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 een geheel van 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. Die moet er een zijn van openheid, het bespreekbaar zijn van integriteit, een cultuur waarin men elkaar kan aanspreken 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 de staten en de raad geëvalueerd moeten worden, waarbij beoordeeld wordt of een bijstelling van het beleid gewenst is. Het is ook nuttig een vertrouwenspersoon aan te wijzen bij wie individuele raads- en statenleden, gedeputeerden en wethouders terecht kunnen. Daarbij kan worden gedacht aan de commissaris van de Koningin en de burgemeester (eventueel samen met de griffier respectievelijk de gemeentesecretaris) en onder omstandigheden aan bestuurders uit een hogere bestuurslaag.

## 8.3 *Ontwikkeling van gedragscodes*

Het kabinet stelt in navolging van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie voor, in de Gemeentewet een grondslag op te nemen voor een gedragscode voor de leden van het college en de raad van de gemeente. Wat de Staatscommissie en het kabinet opmerken met betrekking tot de gemeenten geldt mutatis mutandis ook voor de provincies. De gedragscode voor bestuurders zou ten minste bepalingen moeten bevatten omtrent verboden handelingen, declaratiegedrag, gebruik van gemeentelijke voorzieningen, zakelijke belangen, nevenfuncties, en het aannemen van geschenken. Met een dergelijke gedragscode beschikken de raad en de staten over een extra controle-instrument en maken zij zich zelf ook beter controleerbaar. Het gaat dan om gedragsregels in aanvulling op de wettelijke regels. Dergelijke regels vormen een belangrijk instrumentarium voor de implementatie van het integriteitbeleid. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de raad en de staten. In de voorgaande hoofdstukken zijn daartoe concrete

<sup>19</sup> Zie bijv. Kema 8001-1 norm voor integriteitsmanagement bij gemeenten.

<sup>20</sup> Circulaire van 6 december 1994, AD94/U1369 met bijlagen. Deze circulaire heeft betrekking op de integriteit van (rijks)ambtenaren, maar is evenzeer relevant als het gaat om de integriteit van de gemeentelijke en provinciale bestuurders.

aanbevelingen gedaan en als bijlage is bij wijze van handreiking aan de gemeenten en provincies een model gedragscode opgenomen.

Naast gedragsregels voor bestuurders kunnen ook regels voor ambtenaren worden opgesteld. Voor ambtenaren zijn al de nodige regels vastgelegd in de rechtspositieregelingen en soms in aanvullende gedrags- of beroepscodes. Het verdient aanbeveling de gedragsregels voor ambtenaren en bestuurders op elkaar af te stemmen. Ontbreken dergelijke aanvullende gedragsregels voor ambtenaren, dan is er aanleiding daarover in goed overleg met hen afspraken te maken die aansluiten op de gedragsregels voor bestuurders.

#### *8.4 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 gemeentelijke en provinciale bestuursorganen 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.<sup>21</sup>

#### *8.5 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 in alle gestrengheid en zonder aanzien des persoons de naleving van de eigen regels te controleren en de betrokken bestuurders bereid zijn verantwoording af te leggen van 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. Daarop wordt uitvoerig ingegaan in hoofdstuk 9. 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.

#### *8.6 Ondersteuning bij de organisatie van het integriteitbeleid*

Bij de organisatie van het integriteitbeleid komt heel wat kijken. Het kan zinvol zijn daarbij gebruik te maken van professionele ondersteuning van buiten door een extern adviesbureau in te schakelen. Daarmee worden niet alleen deskundigheid en ervaring in huis gehaald, maar kan ook het risico van een zekere bedrijfsblindheid worden vermeden. Externe adviesbureaus kunnen ook een rol spelen in het bewustwordingsproces. Daarbij kan worden gedacht aan de organisatie van themabijeenkomsten over verschillende aspecten van integriteit, cursussen, rollenspelen en

<sup>21</sup> Zie ook paragraaf 2.8.

dergelijke. Uiteraard kunnen de gemeenten en provincies ook van elkaar leren. In gemeenten en provincies is op het terrein van de integriteit immers al veel gedaan.

### 8.7 Aanbevelingen

- Kies bij de organisatie van het integriteitsbeleid voor een systematische aanpak die is afgestemd op de eigen organisatiestructuur en -cultuur.
- Ontwikkel een algemeen samenhangend, preventief integriteitsbeleid als onderdeel van de inspanningen om de kwaliteit van het openbaar bestuur in de gemeente of provincie te verbeteren.
- Implementeer het integriteitsbeleid 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.
- Maak integriteit tot een onderwerp dat regelmatig terugkeert op de politieke agenda.
- Maak, waar dat zinvol is, gebruik van professionele ondersteuning van buiten de organisatie.

## 9. PROCEDURE EN KADER FINANCIËEL BEHEER

Een integere overheid impliceert een rechtmatige besteding van publieke middelen. Daarbij is transparantie van groot belang. Er dienen inzichtelijke regels en richtlijnen te gelden omtrent het verrichten van uitgaven en er moet een duidelijke verantwoording plaatsvinden van de besteding. De Gemeentewet en Provinciewet kennen een procedure voor het financieel beheer en de wijze waarop de verantwoording wordt afgelegd. Daarbij zijn tevens voorzieningen opgenomen om te waarborgen dat de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de administratie en het beheer kunnen worden getoetst.

De cyclus van achtereenvolgens begroting, uitgave, controle en verantwoording tot en met de vaststelling van de rekening dient te leiden tot een zodanig sluitende systematiek, dat er vertrouwen kan bestaan omtrent de juistheid en de rechtmatigheid van de uitgaven en het financieel handelen in algemene zin. Dat is ook in het belang van het waarborgen van de integriteit van bestuur. Wat de rechtmatigheid betreft is, naast het stellen van algemene regels - bijvoorbeeld omtrent het gebruik van vergoedingen en voorzieningen - de accountantscontrole van belang. De accountant kan in het integriteitsbeleid een belangrijke rol vervullen.

In dit hoofdstuk zal tevens worden ingegaan op de kabinetsvoorstellen tot versterking van de financiële functie door een verbetering van de instrumenten die in de budgetcyclus de kaderstellende en controlerende functies van de raad en de staten mogelijk maken.<sup>22</sup> In dit kader is met name de controle op de rechtmatigheid van belang.

### 9.1 Beheers- en controleverordening

Op grond van artikel 212 van de Gemeentewet en artikel 216 van de Provinciewet dienen bij verordening regels te worden gesteld met betrekking tot de organisatie van de administratie en van het beheer van vermogenswaarden. Deze regels dienen te waarborgen dat aan de eisen van doelmatigheid en controle wordt voldaan. De administratie en het beheer worden verricht door in de verordening aan te wijzen ambtenaren. Deze verordening geeft de raad de mogelijkheid de kaders te stellen voor het financieel beheer binnen de gemeente.

<sup>22</sup> Kamerstukken 27 751.

Ingevolge artikel 213 van de Gemeentewet en artikel 217 van de Provinciewet dienen bij verordening voorts regels te worden gesteld met betrekking tot de controle op de administratie en op het beheer van vermogenswaarden van de algemene dienst en van takken van dienst. Deze regels dienen onder meer te waarborgen dat de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de administratie en het beheer worden getoetst. De verordening moet tevens voorzien in de aanwijzing van een accountant.

## *9.2 De begroting*

De inkomsten en uitgaven die de raad en staten voor de taken beschikbaar stellen, worden jaarlijks in een begroting neergelegd. Er kunnen slechts uitgaven worden gedaan tot de bedragen die op de begroting staan vermeld.<sup>23</sup> De begroting bevat informatie over het beleid en de financiële aspecten daarvan. Aangegeven wordt op welke wijze en aan welke taken de beschikbare bedragen zullen worden besteed. Provincies en gemeenten geven daarmee informatie ten behoeve van de oordeelsvorming van belanghebbenden waaronder de inwoners. Met het oog op de openbaarheid zijn er voorschriften gesteld gericht op de overzichtelijkheid en de leesbaarheid van de jaarstukken (Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995). De voorschriften zijn met name van belang voor de oordeelsvorming door raden en staten en maken ook een vergelijking mogelijk met andere provincies en gemeenten.

## *9.3 De rekening en de accountantscontrole*

Het college legt elk jaar verantwoording af van het gevoerde financieel beheer onder overlegging van de rekening.<sup>24</sup> De rekening bevat de financiële resultaten van het gevoerde beleid. De raad verleent aan de hand van de jaarrekening (financiële) decharge aan het bestuur. Het college legt door middel van de jaarrekening en het jaarverslag ook verantwoording jegens de burgers af. De ontwerp-rekening wordt opgemaakt door het college en dient gepaard te gaan met een verslag van het gevoerde financieel beheer. Het college voegt daarbij het verslag van de accountant. Dit accountantsverslag bevat naast de accountantsverklaring bij de rekening, de bevindingen van de accountant over de vraag of de administratie en het beheer voldoen aan eisen van rechtmatigheid en doelmatigheid. De accountant heeft in dit verband ook een belangrijke rol bij de bewaking van het integriteitsbeleid.

De controleverordening voorziet in de aanwijzing van een of meer accountants belast met het onderzoek van de rekening. Het doel van de controle is het vaststellen van het al dan niet juist zijn van de financiële verantwoording. De controle omvat het rechtmatigheidsaspect en doelmatigheidsaspect. Het begrip doelmatigheid slaat op de vraag of binnen het kader van de gekozen beleidsbeslissing van het beleidsbepalend orgaan het beherend orgaan zo efficiënt mogelijk te werk is gegaan. Hieronder wordt in paragraaf 9.5 een uiteenzetting gegeven van het begrip rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole en zal in meer algemene zin worden ingegaan op de betekenis en de reikwijdte van de gemeentelijke en provinciale accountantscontrole.

## *9.4 Beraadslaging over de rekening*

Zodra de ontwerp-rekening en de bijbehorende verslagen aan de raad respectievelijk de staten zijn overgelegd, worden ze voor een ieder ter inzage gelegd en algemeen verkrijgbaar gesteld. De

<sup>23</sup> Zie de artikelen 186 tot en met 195 Gemeentewet en de artikelen 190 tot en met 199 Provinciewet.

<sup>24</sup> Artikel 197 Gemeentewet en artikel 201 Provinciewet.

beraadslaging in de raad respectievelijk de staten over de rekening 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, met name inzake het financieel-economisch beheer. Een politiek oordeel over de wijze waarop het college het beheer heeft 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.

#### *9.5 De rechtmatigheidscontrole*

Na afloop van het begrotingsjaar moet de raad zich een oordeel kunnen vormen over de rechtmatigheid van het gevoerde beheer, teneinde het college décharge te kunnen verlenen. Behoudens later in rechte gebleken onrechtmatigheden, ontlast het besluit tot vaststelling van de rekening de leden van het college ten aanzien van het daarin verantwoorde financiële beheer. De accountantscontrole is daarbij uiteraard van groot belang. Het gaat hierbij om het slot van de budgetcyclus. De accountantscontrole bij gemeenten en provincies omvat het rechtmatigheidsaspect en het doelmatigheidsaspect. Het begrip doelmatigheid slaat op de vraag of binnen het kader van de gekozen beleidsbeslissing van het beleidsbepalend orgaan het beherend orgaan zo efficiënt mogelijk te werk is gegaan. Rechtmatigheid is het handelen volgens de wet- en regelgeving. De accountantsverklaring bevat nu echter geen oordeel over de rechtmatigheid. De accountantsverklaring geeft slechts weer of de in de ontwerprekening gepresenteerde cijfers een getrouw beeld geven.

In verband met de versterking van de financiële functie zal krachtens de Gemeentewet en Provinciewet het rechtmatigheidsaspect echter expliciet in de accountantsverklaring van gemeenten en provincies worden voorgeschreven. De raad en de staten zullen daarbij eisen moeten gaan stellen volgens welke de accountant de jaarrekening op rechtmatigheid beoordeelt. Bij algemene maatregel van bestuur zullen minimumeisen worden vastgelegd. De verklaring van de accountant zal een expliciet oordeel dienen te geven over de rechtmatigheid. De intensiteit en mate van nauwkeurigheid waarmee naar de rechtmatigheid wordt gekeken, is nu nog afhankelijk van de opdracht die aan de desbetreffende accountant is gegeven. Dat kan per gemeente of provincie verschillen. In de praktijk komt de rechtmatigheidscontrole door de accountant niet altijd overeen met het beeld dat belanghebbenden daarbij hebben.

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. Deze afwijkingen kunnen echter slechts van gering belang zijn. Daartoe dient de accountant uit te gaan van een zogenoemde goedkeuringstolerantie. Het kabinet is voornemens een minimum-niveau te regelen voor de controle. De raad respectievelijk de staten kunnen uiteraard besluiten zwaardere controles op onderdelen uit te voeren en daarvan deelverklaringen te laten afgeven. In paragraaf 6.8 is reeds gewezen op de mogelijkheid om indien gewenst specifiek aandacht te besteden aan de bestuurskosten.

## **BIJLAGE GEDRAGSCODE VOOR BESTUURDERS**

### **Inleiding**

Het doel van deze gedragscode is om bestuurders een houvast te bieden bij het bepalen van normen omtrent de integriteit van het bestuur. De code kan de discussie stimuleren om lokaal of provinciaal 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 bestuurders afzonderlijk. Onder bestuurders worden primair verstaan burgemeester en wethouders en commissaris van de Koningin en gedeputeerden. De code kan naar analogie ook worden toegepast op raads- en statenleden, indien noodzakelijk in aangepaste vorm. Met de aanvaarding van de wetsvoorstellen tot dualisering van het gemeente- en provinciebestuur zal de aanwezigheid van gedragscodes voor gemeenten per 7 maart 2003 en voor provincies per 11 maart 2004 verplicht worden gesteld. Raden en staten hebben eventueel de mogelijkheid deze termijn met een jaar te verlengen.

De code geeft niet per definitie regels die rechtskracht hebben, maar heeft vooral bestuurlijke en politieke relevantie. Bestuurders zijn op de naleving van gedragscodes aanspreekbaar en wanneer zij zich er niet aan houden kan dat gevolgen hebben voor hun functioneren en voor hun positie. Overigens kan de rechtskracht van de code versterkt worden door deze onderdeel te maken van een verordening die op gemeentelijk of provinciaal niveau wordt vastgesteld. Niet voor alle regels ligt een dergelijke juridische verankering echter voor de hand. 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 bevat zowel normen over hoe in een bepaalde situatie te handelen als regels over procedures die moeten worden gevolgd. Procedure-afspraken 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 publikatie terug te vinden.

Deel II bevat de feitelijke gedragsregels, waarbij een aantal thema's wordt onderscheiden:

- algemene bepalingen
- belangenverstrengeling en aanbesteding
- nevenfuncties
- informatie
- aannemen van geschenken
- bestuurlijke uitgaven
- declaraties
- creditcards
- gebruik van gemeentelijke en provinciale voorzieningen
- reizen buitenland

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

## Deel I. Kernbegrippen van bestuurlijke integriteit

Leden van colleges van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten 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 of de provincie, en in het verlengde daarvan die van de burgers, zijn het primaire richtsnoer.

Bestuurlijke integriteit 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, de gemeenteraad of provinciale staten, maar ook extern aan organisaties en burgers voor wie bestuurders hun functie vervullen.

Een aantal kernbegrippen is daarbij leidend en plaatst bestuurlijke integriteit in een breder perspectief:

- *Dienstbaarheid*

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

- *Functionaliteit*

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

- *Onafhankelijkheid*

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

- *Betrouwbaarheid*

Op een bestuurder 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 bestuurder 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. Gedragscode bestuurlijke integriteit**

### **1 Algemene bepalingen**

- 1.1 Onder het college wordt verstaan: het college van burgemeester en wethouders respectievelijk het college van de commissaris van de Koningin en gedeputeerde staten.
- 1.2 Deze gedragscode geldt voor de voorzitter en alle leden van het college. De code kan naar analogie worden toegepast op raads- en statenleden, indien noodzakelijk in aangepaste vorm.
- 1.3 In gevallen waarin de code niet voorziet of waarbij de toepassing niet eenduidig is, vindt bespreking plaats in het college.
- 1.4 De code is openbaar en door derden te raadplegen.
- 1.5 De leden van het college en de leden van de raad respectievelijke de staten ontvangen bij hun aantreden een exemplaar van de code.

### **2 Belangenverstrengeling en aanbesteding**

- 2.1 Een bestuurder doet opgave van zijn financiële belangen in ondernemingen en organisaties waarmee de gemeente of de provincie zakelijke betrekkingen onderhoudt. De opgave is openbaar en door derden te raadplegen.
- 2.2 Bij privaat-publieke samenwerkingsrelaties voorkomt de bestuurder (de schijn van) bevoordeling in strijd met eerlijke concurrentieverhoudingen.
- 2.3 Een oud-bestuurder wordt het eerste jaar na de beëindiging van zijn ambtstermijn uitgesloten van het tegen beloning verrichten van werkzaamheden voor de gemeente of de provincie.
- 2.4 Een bestuurder die familie- of vriendschapsbetrekkingen of anderszins persoonlijke betrekkingen heeft met een aanbieder van diensten aan de gemeente of de provincie, onthoudt zich van deelname aan de besluitvorming over de betreffende opdracht.
- 2.5 Een bestuurder neemt van een aanbieder van diensten aan de gemeente of de provincie geen faciliteiten of diensten aan die zijn onafhankelijke positie ten opzichte van de aanbieder kan beïnvloeden.

### **3 Nevenfuncties**

- 3.1 Een bestuurder vervult geen nevenfuncties waarbij strijdigheid is of kan zijn met het belang van de gemeente of de provincie.
- 3.2 Een bestuurder maakt melding van al zijn nevenfuncties waarbij tevens wordt aangegeven of de functie wel of niet bezoldigd is. Deze gegevens worden openbaar gemaakt.
- 3.3 De kosten die een bestuurder maakt in verband met een nevenfunctie uit hoofde van het ambt (q.q.-nevenfunctie), worden vergoed door de instantie waar de nevenfunctie wordt uitgeoefend.
- 3.4 Een bestuurder die een nevenfunctie wil vervullen anders dan uit hoofde van het ambt, bespreekt dit voornemen in het college. Daarbij komt tevens aan de orde hoe wordt gehandeld met betrekking tot eventuele vergoedingen en de te maken kosten.

#### **4 Informatie**

- 4.1 Een bestuurder gaat zorgvuldig en correct om met informatie waarover hij uit hoofde van zijn ambt beschikt. Hij verstrekt geen geheime informatie.
- 4.2 Een bestuurder houdt geen informatie achter, tenzij deze geheim of vertrouwelijk is en het niet geven van informatie mogelijk is op grond van artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur.
- 4.3 Een bestuurder maakt niet ten eigen bate of van zijn persoonlijke betrekkingen gebruik van in de uitoefening van het ambt verkregen informatie.

#### **5 Aannemen van geschenken**

- 5.1 Geschenken en giften die een bestuurder uit hoofde van zijn functie ontvangt, worden gemeld en geregistreerd en zijn eigendom van de gemeente of de provincie. Er wordt een gemeentelijke of provinciale bestemming voor gezocht.
- 5.2 Indien een bestuurder geschenken of giften ontvangt die een waarde van minder dan 50 euro vertegenwoordigen, kunnen deze in afwijking van het bovenstaande worden behouden en behoeven ze niet te worden gemeld en geregistreerd.
- 5.3 Geschenken en giften worden niet op het huisadres ontvangen. Indien dit toch is gebeurd, wordt dit gemeld in het college waar een besluit over de bestemming van het geschenk wordt genomen.

#### **6 Bestuurlijke uitgaven**

- 6.1 Uitgaven worden uitsluitend vergoed als de hoogte en de functionaliteit ervan kunnen worden aangetoond.
- 6.2 Ter bepaling van de functionaliteit van bestuurlijke uitgaven worden de volgende criteria gehanteerd.
  - Met de uitgave is het belang van de gemeente of provincie gediend
  - en
  - De uitgave vloeit voort uit de functie.

#### **7 Declaraties**

- 7.1 De bestuurder declareert geen kosten die reeds op andere wijze worden vergoed.
- 7.2 Declaraties worden afgewikkeld volgens een daartoe vastgestelde administratieve procedure.
- 7.3 Een declaratie wordt ingediend door middel van een daartoe vastgesteld formulier. Bij het formulier wordt een betalingsbewijs gevoegd en op het formulier wordt de functionaliteit van de uitgave vermeld.
- 7.4 Gemaakte kosten worden binnen een maand gedeclareerd. Eventuele voorschotten worden voorzover mogelijk binnen een maand afgerekend.

- 7.5 De gemeentesecretaris respectievelijk de griffier is verantwoordelijk voor een deugdelijke administratieve afhandeling en registratie van declaraties. Declaraties van bestuurders worden administratief afgehandeld door een daartoe aangewezen ambtenaar.
- 7.6 In geval van twijfel omtrent een declaratie, wordt deze voorgelegd aan de burgemeester of de commissaris van de Koningin. Zonodig wordt de declaratie ter besluitvorming aan het college voorgelegd.

## **8 Creditcards**

- 8.1 Het gebruik van creditcards voor binnenlands gebruik wordt zo veel mogelijk beperkt.
- 8.2 De gemeentesecretaris of de griffier draagt zorg voor aanvragen, verstrekken en intrekken van creditcards. Er wordt vastgelegd voor welk soort kosten de creditcard kan worden gebruikt.
- 8.3 Bij de afhandeling van betalingen verricht met een creditcard wordt een daartoe vastgesteld formulier ingediend. Bij het formulier wordt een betalingsbewijs gevoegd en op het formulier wordt de functionaliteit van de uitgave vermeld.
- 8.4 Het gebruik van de creditcard kan uitsluitend betrekking hebben op uitgaven die volgens geldende regelingen voor vergoeding in aanmerking komen.
- 8.5 Ingeval van twijfel over een correct gebruik van de creditcard wordt dit aan de burgemeester of de commissaris van de Koningin gemeld en zo nodig ter besluitvorming aan het college voorgelegd.
- 8.6 Indien met de creditcard kosten zijn betaald die na controle blijken voor rekening van de bestuurder te moeten komen, wordt aan de bestuurder een factuur gezonden ter hoogte van het bedrag dat voor zijn rekening dient te blijven.

## **9 Gebruik van gemeentelijke en provinciale voorzieningen**

- 9.1 Gebruik van gemeentelijke of provinciale eigendommen of voorzieningen voor privé-doeleinden is niet toegestaan.
- 9.2 Bestuurders kunnen op basis van een overeenkomst ter zake voor zakelijk gebruik een fax, mobiele telefoon en computer in bruikleen ter beschikking krijgen
- 9.2 Als het belang van de gemeente of provincie daarmee is gediend kan het college van B&W of van gedeputeerde staten besluiten dat bestuurders voor hun dienstreizen gebruik maken van een dienstauto met chauffeur. Het gebruik van deze voorziening wordt centraal geregistreerd. Het college van B&W of van gedeputeerde staten kan bepalen dat in bijzondere gevallen van de dienstauto gebruik kan worden gemaakt voor woon-werkverkeer of voor de uitoefening van q.q.-nevenfuncties.

## **10 Reizen buitenland**

- 10.1 Een bestuurder die het voornemen heeft een buitenlandse reis te maken, heeft toestemming nodig van het college van B&W of gedeputeerde staten. De gemeenteraad of provinciale staten worden van het besluit op de hoogte gesteld.

- 10.2 Een bestuurder die het voornemen van een reis meldt, verschaft informatie over het doel van de reis, de bijbehorende beleidsoverwegingen, de samenstelling van het gezelschap en de geraamde kosten.
- 10.3 Uitnodigingen voor reizen, werkbezoeken en dergelijke op kosten van derden worden altijd besproken in het college en onder meer getoetst op het risico van belangenverstremming. Het gemeentelijk of provinciaal belang van de reis is doorslaggevend voor de besluitvorming.
- 10.4 Van de reis wordt een verslag opgesteld. Buitenlandse reizen worden vermeld in een jaarverslag.
- 10.5 Het ten laste van de gemeente of de provincie meereizen van de partner van een bestuurder is uitsluitend toegestaan wanneer dit gebeurt op uitnodiging van de ontvangende partij en het belang van de gemeente of de provincie daarmee gediend is. Het meereizen van de partner wordt bij de besluitvorming van het college betrokken.
- 10.6 Het anderszins meereizen van derden op kosten van de gemeente of de provincie is niet toegestaan. Het meereizen van derden op eigen kosten is toegestaan en wordt in dat geval bij de besluitvorming van het college betrokken.
- 10.7 Het verlengen van een buitenlandse dienstreis voor privé-doeleinden is toegestaan, mits dit is betrokken bij de besluitvorming van het college. De extra reis- en verblijfkosten komen volledig voor rekening van de bestuurder.
- 10.8 De in verband met de buitenlandse dienstreis gedane functionele uitgaven worden vergoed conform de geldende regelingen. Uitgaven worden vergoed voorzover zij redelijk en verantwoord worden geacht.

## BIJLAGE ONKOSTENVERGOEDINGEN

### 1. Opbouw onkostenvergoedingen

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

- A. 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 functieuitoefening 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.
- B. Vakliteratuur  
Uitgaven voor (abonnementen voor) vakliteratuur, losbladige uitgaven, naslagwerken.
- C. Contributies (verenigingen)  
Contributies/lidmaatschappen: lidmaatschap vakbond, belangenvereniging, beroepsvereniging, bestuurdersvereniging e.d.
- D. Telefoonkosten  
De kosten van zakelijke gesprekken waaronder ook van de mobiele telefoon. De kosten van telefoonabonnementen vallen niet onder de vaste kostenvergoeding.
- E. Bureaukosten en porti.  
Pennen, potloden, papier, zakelijke agenda e.d. tevens de kosten voor het verzenden van post en het kopiëren van stukken.
- F. 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.
- G. Fractiekosten  
Bijdragen in de kosten van fractieassistenten en secretariaat, fractieweekend.
- H. Representatieve ontvangsten aan huis  
Hieronder vallen de kosten verbonden aan ontvangsten in de eigen woning die direct verband houden met de uitoefening van het ambt in het eigen huis (consumptieve verstrekkingen e.d.).
- I. Excursies  
Excursies die worden gevolgd ten behoeve van de uitoefening van het politieke ambt (inclusief reis- en verblijfskosten).

De daadwerkelijke samenstelling van de vergoedingen en de hoogte van de bedragen verschilt voor de diverse categorieën gemeente- en provinciebestuurders.

### 2. Fiscale aspecten

Voor de belastingheffing wordt de beloning (bezoldiging of vergoeding voor de werkzaamheden) in aanmerking genomen *hetzij* als belastbaar loon (ingeval van werknemerschap), *hetzij* als belastbaar resultaat uit overige werkzaamheden (ingeval van niet-werknemerschap). Dit

onderscheid is van belang voor de mogelijkheden om onbelaste vergoedingen te ontvangen dan wel beroepskosten te kunnen aftrekken.

Bij de fiscale behandeling van vaste kostenvergoedingen is er onderscheid tussen de groep die in (fictieve) dienstbetrekking staat (werknemers) en zij die geen dienstbetrekking hebben (niet-werknemers). De mogelijkheid van aftrekbare kosten bestaat niet voor werknemers. Niet-werknemers hebben de mogelijkheid van aftrekbare kosten, maar komen niet in aanmerking voor een onbelaste vergoeding.

Burgemeesters en commissarissen zijn in dienstbetrekking. Wethouders, gedeputeerden en raads- en statenleden zijn niet in dienstbetrekking, maar kunnen voor de loonbelasting opteren en worden in dat geval fiscaal als werknemer aangemerkt (fictief werknemerschap).

Belastbaar resultaat uit overige werkzaamheden is het gezamenlijk bedrag van het resultaat uit een of meer werkzaamheden die geen belastbare winst of belastbaar loon genereren. Onder deze categorie inkomsten valt hetgeen ambtsdragers genieten indien zij niet (fictief) als werknemer worden aangemerkt. Bij resultaat uit overige werkzaamheden zijn eventuele (vaste) vergoedingen integraal als inkomen belast. Beroepskosten kunnen echter, met inachtneming van een aantal wettelijke beperkingen en normeringen langs dezelfde regels als ondernemers, in mindering op het belastbare resultaat worden gebracht. Genieters van resultaat uit overige werkzaamheden hebben evenals ondernemers een wettelijke administratieverplichting.

De bestuurders die in dienstbetrekking fungeren en zij die voor het fictief werknemerschap hebben geopteerd ontvangen de vaste onkostenvergoedingen gebruteerd. Dat betekent dat het bedrag van de vergoeding is verhoogd in verband met verschuldigde belasting. De brutering heeft dus geen betrekking op de categorieën ambtsdragers die niet onder het loonbelastingregime vallen en hiervoor ook niet hebben geopteerd. Dit vloeit voort uit de bovengenoemde aftrekmogelijkheden van betrokkenen van de werkelijk gemaakte kosten.

#### *Loon in natura*

Het verstrekken van voorzieningen kan fiscale consequenties hebben. Niet alleen beloning in geld, maar ook voordelen en goederen in natura worden fiscaal als inkomen aangemerkt. Beloningen in natura worden belast naar de waarde in het economisch verkeer. De belaste waarde blijft echter beperkt tot het bedrag van de besparing als het gaat om goederen die worden gebruikt bij het vervullen van de dienstbetrekking. Het bedrag van de besparing wordt bepaald aan de hand van het bestedingspatroon personen die in vergelijkbare omstandigheden verkeren. Lunches en diners met relaties van de gemeente of de provincie worden als onbelast geaccepteerd. Indien er regelmatig een lunch of diner wordt verstrekt niet voortvloeiend uit de functie en het belang van gemeente/provincie, is er sprake van een privé-besparing. In dat geval bevat de verstrekking fiscaal gezien een inkomensbestanddeel. In deze situatie zou de betrokken bestuurder voor de verstrekking een vergoeding dienen te betalen.

Privé-voordeel of -gebruik van in natura verstrekte voorzieningen wordt als inkomen belast. Zo zal er bij bijvoorbeeld bij het privé-gebruik van de dienstauto een fiscale bijtelling plaatsvinden (de zogenoemde autokostenfictie). Indien de werkgever een auto ter beschikking stelt gaat de fiscus er overigens van uit dat ook sprake is van privé-gebruik, tenzij tegenbewijs wordt geleverd (sluitende rittenadministratie). Er zijn tevens fiscale regelingen gericht op het gebruik van (mobiele) telefoons.