

16.008509



Registratiedatum: 14/04/2016
Behandelend afdeling
Afgehandeld door/op:



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Raad

13 APR. 2016

Beh. Ambt.:
Streefdat.:
Afschr. <i>Beh., CP</i>
B.V.O.:

DGBK/Directie
Arbeidszaken Publieke
Sector
Afdeling politieke
ambtsdragers

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl
www.facebook.com/minbzk
www.twitter.com/minbzk

Kenmerk
2016-0000022940

Uw kenmerk

Datum 7 april 2016
Betreft 3e gewijzigde druk van de Handreiking integriteit politieke
ambtsdragers

In 2015 zijn nieuwe modelgedragscodes integriteit tot stand gekomen: een modelgedragscode integriteit voor volksvertegenwoordigers en een modelgedragscode integriteit voor bestuurders in gemeenten, provincies en waterschappen. Als gevolg hiervan diende de Handreiking integriteit politieke ambtsdragers, waarvan de tweede gewijzigde versie dateert van september 2013, weer geactualiseerd te worden.

Belangrijke wijzigingen zijn verder de opgenomen aanbevelingen in hoofdstuk 8 over de organisatie van het integriteitsbeleid, met een aantal suggesties over de invulling van de wettelijke rol die de burgemeesters, commissarissen van de Koning en waterschapsvoorzitters vervullen op integriteitsgebied.

De nieuwe modelgedragscodes integriteit zijn nu als bijlage bij de Handreiking opgenomen.

De Handreiking is een gezamenlijke uitgave van het ministerie van BZK, VNG, IPO en Unie van Waterschappen. Mede namens de koepels bied ik u deze derde gewijzigde druk van de Handreiking aan.

De Handreiking is digitaal beschikbaar op de websites van VNG, IPO, Unie van Waterschappen en www.politiekeambtsdragers.nl en www.integriteitoverheid.nl.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

dr. R.H.A. Plasterk

Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen

Met modelgedragscodes integriteit voor
volksvertegenwoordigers en
voor (dagelijkse) bestuurders

derde gewijzigde druk



Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen

Met modelgedragscodes integriteit voor
volksvertegenwoordigers en
voor (dagelijkse) bestuurders

derde gewijzigde druk

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
1.1	Kwaliteit van het openbaar bestuur en integriteit	5
1.2	Meer dan regels en procedures	7
1.3	Gedragscodes	7
1.4	Leeswijzer	8
1.5	Terminologie	9
2.	Belangenverstremgeling	11
2.1	Omschrijving en wettelijke bepalingen	11
2.2	Onverenigbaarheid van functies	13
2.3	Verboden handelingen	13
2.4	Deelname aan stemming en beïnvloeding besluitvorming	14
2.5	Nevenfuncties	16
2.6	Q.q.-nevenfuncties	17
2.7	Melding en openbaarmaking nevenfuncties	18
2.8	Inkomsten uit nevenfuncties en q.q.-nevenfuncties	19
2.9	Financiële belangen	19
2.10	Draaideurconstructie	21
2.11	Aanbevelingen	22
3.	Informatie	25
3.1	Basisregels voor omgaan met informatie	25
3.2	Oneigenlijk gebruik van niet-openbare informatie	26
3.3	Beslotenheid en geheime informatie	27
3.4	Vertrouwelijke informatie	27
3.5	E-mail- en internetgebruik; sociale media	28
3.6	Aanbevelingen	28
4.	Geschenken, diensten en uitnodigingen	31
4.1	Nooit in ruil voor een tegenprestatie	31
4.2	Geschenken van en aan de gemeente, de provincie of het waterschap	33
4.3	Geschenken aan individuele politieke ambtsdragers	33
4.4	Etentjes, excursies en evenementen	35
4.5	Aanbevelingen	35

5.	Vorzieningen politieke ambtsdragers	37
5.1	Kwetsbaarheid van ambtsdragers bij vergoeding van kosten	37
5.2	Bedrijfsvoeringskosten	40
5.3	Bestuurskosten	41
5.3.1	Algemene bestuurskosten	41
5.3.2	Specifiek geregelde bestuurskosten	42
5.4	Kosten die voor eigen rekening blijven	43
5.5	Vergoedingenoverzicht onkosten	44
5.6	Betalingswijze voorzieningen van bestuurders	46
5.7	Aanbevelingen	48
6.	Inkopen en aanbesteden	51
6.1	Kwetsbaar voor schending integriteit	51
6.2	Inkoop- en aanbestedingsbeleid	52
6.3	Regelgeving	52
6.4	Belangenverstreming en beïnvloeding	53
6.5	Integriteit van ondernemers; de wet Bibob	54
6.6	Aanbevelingen	55
7.	Financiële functie	57
7.1	Transparantie, controle en verantwoording van uitgaven	57
7.2	Financiële verordening(en)	58
7.3	De jaarrekening	58
7.4	De accountantscontrole	59
7.5	Rekenkamer	59
8.	De organisatie van het integriteitsbeleid: enkele aanbevelingen	61
	Bijlagen:	66
	Modelgedragscode Integriteit (dagelijkse) bestuurders in gemeenten, provincies en waterschappen	69
	Modelgedragscode Integriteit volksvertegenwoordigers in gemeenten, provincies en waterschappen	80
	Colofon	88

1

1. Inleiding

1.1 Kwaliteit van het openbaar bestuur en integriteit

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

Tegelijkertijd staat de integriteit van politieke ambtsdragers onder druk, wat vooral het gevolg is van allerlei maatschappelijke ontwikkelingen. Zo zijn het publieke en het private domein meer met elkaar verstrengeld geraakt, is er een zakelijke lobby vanuit de samenleving, neemt de rol van de participerende burger aan het bestuur toe en krijgt het overheidsmanagement bedrijfseconomische normen opgelegd.¹ Bovendien is de belangstelling voor integriteitsvraagstukken sterk toegenomen. Elke politieke ambtsdrager op elk bestuurlijk niveau kan bij alle afwegingen, soms plotseling, vragen krijgen over zijn integriteit. Wetenschappers doen onderzoek naar corruptie en fraude, journalisten vragen declaraties van bestuurders op en doen verslag van lokale affaires. Burgers mengen zich in het debat via sociale media. Parlementariërs stellen Kamervragen. En terecht, want belangenverstrengeling, misbruik van positie, corruptie en fraude kunnen niet worden getolereerd.

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

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

¹ Een overzicht van de trends en ontwikkelingen en hun implicaties voor de integriteit van het openbaar bestuur biedt het rapport *Integriteit in ontwikkeling* (2014). (Rapport AEF, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/09/26/integriteit-in-ontwikkeling-implicaties-van-trends-en-ontwikkelingen-voor-de-integriteit-van-het-openbaar-bestuur>).

1.2 Meer dan regels en procedures

Integriteit is als een van de zeven leidende beginselen opgenomen in de Nederlandse code voor Goed Bestuur. Openheid en integriteit worden daarbij in samenhang gezien met de andere voorwaarden voor goed bestuur dat zich kenmerkt door behoorlijk bestuur (met kernwaarden als integriteit, gelijkheid en rechtmatigheid), responsief bestuur (legitimiteit, openheid, participatie en verantwoording) en resultaatgericht bestuur (effectiviteit en efficiency).²

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

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

Integriteit vraagt ook om een heldere verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, waarbij checks en balances centraal staan. Daarmee wordt het overheidshandelen transparant en controleerbaar. De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de bestuursorganen in gemeenten, provincies en waterschappen zijn wettelijk geregeld. Het is van groot belang dat de bestuursorganen voor de juiste checks en balances zorgen als zij hun bevoegdheden uitoefenen of laten uitvoeren door hun organisaties. Daarbij moet rekening worden gehouden met eventuele integriteitsrisico's en dient het integriteitsbewustzijn door de hele organisatie gestimuleerd en geborgd te zijn.

1.3 Gedragscodes

Gedragscodes zijn een belangrijk instrument en hulpmiddel om een open, transparante en integere organisatiecultuur te realiseren. De Gemeente, Provincie- en Waterschapswet verplichten de gemeenteraad, Provinciale Staten en het algemeen bestuur van het waterschap, om voor zichzelf en voor hun bestuurders, een gedragscode vast te stellen. Deze moet de integriteit van de politieke ambtsdragers helpen waarborgen. Het rechtskarakter is dat van een interne regeling, ter invulling van en (bij enkele normen) in aanvulling op de wettelijke regels. De gemeente-, provincie- en waterschapsbesturen

² Kwakkelstein, T., A. van Dam en A. van Ravenzwaaij (red.) (2013) "Omslag: Perspectieven voor Goed Bestuur in 2020". Boom Lemma Uitgevers, Den Haag (p. 6).

hebben veel ruimte om deze gedragscode zelf in te vullen. Het is een instrument waar iedereen op kan worden aangesproken. Gebeurt dat niet, dan is de gedragscode een dode letter. Het proces van totstandkoming van de code, met de discussie binnen de gemeente, provincie en het waterschap over de uitgangspunten en kernbegrippen van integriteit, is minstens zo belangrijk als de gedragscode zelf.

De gedragscode staat niet op zichzelf maar behoort onderdeel uit te maken van breder beleid. Het voeren van een integriteitsbeleid is een wettelijke verplichting op grond van de Ambtenarenwet. Er moet aandacht worden besteed aan het bevorderen van integriteitsbewustzijn en aan het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie. Ook moet het bevoegd gezag ervoor zorgen dat het integriteitsbeleid vast onderdeel uitmaakt van het personeelsbeleid, onder andere door integriteit in functioneringsgesprekken en werkoverleg aan de orde te stellen, en door scholing en vorming aan te bieden op het gebied van integriteit. Elke overheid moet op grond van diezelfde verplichting, een gedragscode hebben voor goed ambtelijk handelen. Deze verplichting is mede reden geweest om ook afspraken over basisnormen integriteit in te voeren voor politieke ambtsdragers.³

Van deze basisnormen is gebruik gemaakt bij de opstelling van eigen modelgedragscodes voor politieke ambtsdragers. Bij de herziening in 2015 zijn deze gesplitst in een modelgedragscode integriteit voor bestuurders en een modelgedragscode integriteit voor volksvertegenwoordigers in gemeenten, provincies en waterschappen. Voor een toelichting wordt verwezen naar de modelcodes die als bijlage bij deze handreiking zijn gevoegd.

1.4 Leeswijzer

De hoofdstukken 2 tot en met 7 bestrijken de belangrijkste onderwerpen waaraan integriteitsaspecten zijn verbonden. Alle teksten zijn gebaseerd op de Gemeente-, Provincie- en Waterschapswet. Ook bevat elk hoofdstuk een aantal aanbevelingen, met uitzondering van hoofdstuk 7 dat een apart karakter heeft. Ook zijn enkele praktijkvoorbeelden (casuïstiek, dilemma's die zich hebben voorgedaan en voorbeelden van een aanpak) in de hoofdstukken verwerkt. Hoofdstuk 8 licht het 'hoe' van het integriteitsbeleid toe: de aanpak ervan binnen de eigen organisatie.

³ De basisnormen integriteit (Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie) staan ook vermeld in de Monitor Integriteit Openbaar Bestuur 2012, uitgave van BIOS/CAOP, nov. 2012 en zijn te downloaden op www.integriteitoverheid.nl.

1.5 Terminologie

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

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

2

2. Belangenverstrengeling

2.1 Omschrijving en wettelijke bepalingen

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

Relevant voor kandidaatstelling. Een praktijkvoorbeeld.

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

Het risico van belangenverstrengeling kan bijvoorbeeld ontstaan als een bestuurder een nevenfunctie vervult die raakvlakken heeft met de uitoefening van het politieke ambt. Dit geldt ook voor een nevenfunctie waarin de bestuurder qualitate qua is benoemd: de zogenoemde q.q.-nevenfunctie. Een voorbeeld is het commissariaat van een overheidsbedrijf. Ook bij een q.q.-nevenfunctie kunnen immers de belangen van de gemeente, provincie of waterschap en die van de organisatie waarvoor de functie wordt vervuld, niet altijd dezelfde zijn.

Het onafhankelijk handelen van politieke ambtsdragers staat zowel in de eed of belofte⁴, als in een aantal wettelijke bepalingen. De Gemeentewet, Provinciewet en Waterschapswet verbieden in dit verband:

- uitoefening van met het ambt onverenigbare functies (zie 2.2);
- bepaalde handelingen van politieke ambtsdragers (zie 2.3);
- deelname van bestuurders en volksvertegenwoordigers aan stemming in bepaalde gevallen (zie 2.4);
- nevenfuncties waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van de politieke functie (zie 2.5). Overigens heeft het verbod op het vervullen van dergelijke nevenfuncties niet uitsluitend te maken met het al dan niet onafhankelijk handelen van de ambtsdrager. Het kan hier bijvoorbeeld ook gaan om imagobeschadiging van het ambt.

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) ten slotte, moet een bestuursorgaan ervoor waken dat de besluitvorming wordt beïnvloed door persoonlijke belangen (zie 2.4).

⁴ Artikelen 14, 41a, 65 Gemeentewet, artikelen 14, 40a, 64 Provinciewet, artikel 34 Waterschapswet.

Belangenverstrengeling kan daarnaast worden tegengegaan door onder meer:

- een meldingsregeling van financiële belangen (zie 2.9);
- afspraken die voorkomen dat oud-bestuurders in dienst van een externe partij na hun aftreden direct weer voor betaald werk ten behoeve van gemeente, provincie of waterschap worden binnengehaald (zie 2.10).

2.2 Onverenigbaarheid van functies

Als een politieke ambtsdrager andere functies uitoefent naast zijn politieke ambt, kan dit leiden tot belangenverstrengeling. Dat kan de ambtsdrager in kwestie bij zijn onafhankelijk oordeel in de weg staan. Daarom is voor alle groepen politieke ambtsdragers op vrijwel dezelfde wijze vastgelegd welke functies hoe dan ook onverenigbaar zijn met het politieke ambt.⁵ Bij het onderzoek naar de geloofsbrieven door het volksvertegenwoordigende orgaan wordt dit gecontroleerd.

Onverenigbaar met het politieke ambt zijn onder meer de betrekkingen van minister, lid van de Raad van State en de Algemene Rekenkamer, lid van de rekenkamer van de gemeente of provincie, van Nationale ombudsman en van ambtenaar aangesteld of ondergeschikt aan het desbetreffende bestuursorgaan. Bijvoorbeeld: een ambtenaar bij waterschap X kan niet tegelijkertijd in het algemeen bestuur van hetzelfde waterschap zitten.

2.3 Verboden handelingen

Om de verhouding tussen de politieke ambtsdrager en het bestuursorgaan zuiver te houden, zijn bepaalde handelingen, vooral in de economische sfeer, verboden. Welke dat zijn en op wie dit verbod betrekking heeft, staat in de Gemeente-, Provincie- en Waterschapswet.⁶ Het gaat hierbij bijvoorbeeld om werkzaamheden als advocaat of adviseur voor het provincie-, waterschaps- of gemeentebestuur of voor de tegenpartij daarvan. Ook is het verboden om een derde te vertegenwoordigen of te adviseren die met het bestuursorgaan een bepaalde overeenkomst sluit, bijvoorbeeld voor de verkoop of verhuur van onroerend goed of het aannemen van werk.

⁵ Artikelen 13, 36b, 68 Gemeentewet, artikelen 13, 35c, 67 Provinciewet, artikelen 31, 45, 47 Waterschapswet.

⁶ Artikelen 15, 41c, 69 Gemeentewet, artikelen 15, 40c, 68 Provinciewet, artikel 33 Waterschapswet.

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

In Limburg werken de provincie, gemeenten en waterschappen samen op het gebied van integriteit. Zij vinden het van belang om integriteitsrisico's bij bestuurders in beeld te kunnen brengen. Bij deze risicoanalyse⁷ wordt op basis van gegevens uit open bronnen en informatie van betrokkene zelf, nagegaan of er feiten of omstandigheden zijn die het functioneren als integer bestuurder kunnen belemmeren. Het onderzoek naar de feiten wordt door een extern bureau verricht. Er wordt ingezoomd op persoonlijke omstandigheden die betrokkene kwetsbaar kunnen maken vanuit de optiek van integriteit. De risico's liggen doorgaans op het terrein van belangenverstrengeling en financiële belangen. Een beeld hiervan wordt verkregen aan de hand van het onderzoek en het overzicht dat betrokkene aanlevert van nevenfuncties, financiën, lidmaatschappen en schuldposities. Met betrokkene worden eventuele risico's besproken en worden er waar nodig maatregelen voorgesteld om tot risicobeheersing te komen. De eindconclusie met de voor benoembaarheid relevante bevindingen wordt met de raad gedeeld.

De raad oordeelt vervolgens over de benoembaarheid van de betrokken kandidaat-bestuurder. De uitvoering van de risicoanalyse vindt plaats onder de verantwoordelijkheid van de burgemeester die een procesmatige rol vervult in deze. De vertrouwelijkheid van het traject wordt gewaarborgd.

2.4 Deelname aan stemming en beïnvloeding besluitvorming

Verbod om mee te stemmen

Soms staat een onderwerp ter besluitvorming op de politieke agenda waarbij een politieke ambtsdrager direct of indirect persoonlijk betrokken is. De wet noemt dat 'een aangelegenheid die hem rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat of waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken', of 'de vaststelling of goedkeuring der rekening van een lichaam waaraan hij rekenplichtig is of tot welks bestuur hij behoort'.⁸ In deze gevallen moet betrokkene zelf de afweging maken of het nodig is zich van stemming te onthouden. Als hij concludeert dat hij (de schijn van) belangenverstrengeling moet tegengaan, dan zal hij niet meestemmen. De verantwoordelijkheid daarvoor legt de wet dus allereerst bij de betrokkene zelf. Wel kunnen in een reglement van orde of in de gedragscode procedurele bepalingen worden opgenomen die het maken van een afweging ondersteunen.

⁷ De Handreiking risicoanalyse openbaar bestuur is te downloaden via www.integriteitLimburg.nl.

⁸ Artikelen 28 en 58 Gemeentewet, artikelen 28 en 58 Provinciewet, artikel 38a Waterschapswet.

Zaken die de bestuurder of volksvertegenwoordiger direct of indirect aangaan, zijn onder meer familierelaties, eigendommen, financiële belangen (zoals aandelen), of bestuurslidmaatschappen van gesubsidieerde instellingen. Belangenverstrengeling ontstaat bijvoorbeeld als een wethouder, gedeputeerde of dagelijks-bestuurslid van een waterschap, beslist over het verlenen van een vergunning aan zichzelf of iemand uit zijn persoonlijke omgeving.

Ook bij het raadslid dat meebesluit over de bestemming van het buitengebied waar hij zelf een boerenbedrijf bezit, is sprake van belangenverstrengeling.

Een ander voorbeeld van belangenverstrengeling is het Statenlid dat stemt over de gunning van een bouwopdracht terwijl hij familiebanden heeft met een van de meedingende aannemingsbedrijven.

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

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

In recente uitspraken (Graft-De Rijk en Middelburg)⁹ zegt de Afdeling bestuursrechtspraak dat het woord “persoonlijk” in het begrip “persoonlijk belang” doelt op ieder belang dat niet behoort tot de belangen die het bestuursorgaan moet behartigen uit hoofde van de hem opgedragen taak. Met deze uitleg van wat onder een “persoonlijk belang” moet worden verstaan, zijn we feitelijk weer terug bij de situatie van vóór de uitspraak van de Afdeling in 2002 (die meer beperkingen oplegde aan het stemrecht van raadsleden). Tot die tijd gold immers dat ook voor de toepassing van 2:4 Awb in eerste instantie een strikte uitleg van artikel 28 Gemeentewet moest worden gehanteerd. Deze bepaling dient strikt te worden uitgelegd, omdat daarbij het fundamentele recht van een raadslid om deel te nemen aan een stemming wordt ingeperkt.

Individuele verantwoordelijkheid en zorgplicht raad

Het zal niet altijd meteen duidelijk zijn of de bestuurder of volksvertegenwoordiger zich bij de besluitvorming door zijn eigen belangen laat leiden, dan wel of de schijn daarvan

⁹ ABRvS LJN: LJN: BZ0796, 201008516/1/R1 (Graft-de Rijk) en LJN: BZ4957, 201207503/1/R2 (Middelburg).

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

Wat de gemeenteraad (en dat geldt ook voor andere bestuursorganen) als geheel kan doen, ligt vooral in de preventieve sfeer. Het onderwerp kan in zijn algemeenheid aan de orde komen, maar vooral ook in een concrete situatie. Dat betekent dat op het moment dat het op stemming aankomt, de gemeenteraad of de voorzitter van de raad ervoor waarschuwt dat het te nemen besluit aanvechtbaar zou kunnen zijn bij de bestuursrechter of bij de Kroon in het kader van vernietiging. De gemeenteraad dient er als collectief voor te waken dat tot bestuursorganen behorende personen die een persoonlijk belang hebben, de besluitvorming beïnvloeden. Maar uiteindelijk blijft het individuele raadslid degene die beslist tot deelname aan de stemming; deze stemt immers op grond van artikel 27 Gemeentewet zonder last.

2.5 Nevenfuncties

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

Wettelijk is bepaald dat de volgende ambtsdragers geen nevenfuncties vervullen waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van het politieke ambt.¹⁰

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

¹⁰ Artikel 41b -Gemeentewet, artikel 67 Gemeentewet, artikel 40b Provinciewet, artikel 66 Provinciewet, artikel 44a Waterschapswet, artikel 48 Waterschapswet.

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

1. Tussen het ambt en de nevenfunctie mag geen belangenverstrengeling optreden of de schijn daarvan worden gewekt. Het gaat daarbij niet alleen over mogelijk persoonlijk voordeel voor de politieke ambtsdrager zelf, maar ook voor personen, bedrijven of instellingen in zijn omgeving. Dit voordeel kan ook bestaan uit het doorgeven van vertrouwelijke overheidsinformatie. Het risico van belangenverstrengeling hoeft overigens niet altijd te betekenen dat de nevenfunctie moet worden opgegeven. Soms is het risico incidenteel. Een mogelijke oplossing is dat de betrokken politieke ambtsdrager zich in dat geval buiten de concrete besluitvorming houdt (zie paragraaf 2.4). Terughoudendheid is in elk geval geboden bij functies in organisaties die substantieel subsidie ontvangen, overheidsprojecten uitvoeren of die op welke manier dan ook, betrokken (kunnen) zijn bij de overheid waar men het politieke ambt vervult.
2. Het vervullen van de nevenfunctie mag geen afbreuk doen aan het aanzien van het ambt.
3. De nevenfunctie mag niet zoveel tijd kosten dat het functioneren als politieke ambtsdrager in het geding komt.
4. De (hoogte van de) honorering van de nevenactiviteiten van een bestuurder mag geen aanleiding geven tot discussies.

De beslissing om een nevenfunctie te aanvaarden of aan te houden is primair de verantwoordelijkheid van de politieke ambtsdrager zelf, maar hij moet er wel open over zijn en zich erover verantwoorden. Hij moet daarom zijn nevenfuncties zelf openbaar maken (zie paragraaf 2.7) en voor de voltijdsbestuurder de inkomsten daaruit en de manier van verrekening van die inkomsten (zie paragraaf 2.8).

2.6 Q.q.-nevenfuncties

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

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

Of sprake is van een q.q.-nevenfunctie zal uiteindelijk uit de feitelijke context moeten blijken. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de statuten van een stichting geen grenzen stellen aan de termijn waarin een commissariaat of bestuursfunctie wordt vervuld, zodat deze niet lijkt te voldoen aan de criteria voor een q.q.-nevenfunctie. Echter, als er ook

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

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

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

2.7 Melding en openbaarmaking nevenfuncties

Bestuurders hebben een wettelijke meldplicht als zij het voornemen hebben om een nevenfunctie te aanvaarden.¹¹ Zij melden dit aan respectievelijk de gemeenteraad, Provinciale Staten of het algemeen bestuur van het waterschap. Alle politieke ambtsdragers, waaronder dus behalve de bestuurders ook raadsleden, Statenleden en algemeen bestuursleden van een waterschap, zijn wettelijk verplicht om hun (neven) functies openbaar te maken. Dat kan door het register van nevenfuncties op de website van hun overheidsorganisatie te plaatsen.

Voorzitters hoeven hun q.q.-functies volgens de wet niet te melden of openbaar te maken. Weliswaar is het geen formele verplichting, maar dringend advies is om dit wel te doen.

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

¹¹ Artikelen 41b en 67 Gemeentewet, artikelen 40b en 66 Provinciewet, artikelen 44a en 48 Waterschapswet.

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

Bestuurders moeten de inkomsten uit hun nevenfuncties openbaar maken.¹² Het is wenselijk en gebruikelijk dat bij de openbaarmaking van de nevenfuncties en de inkomsten daaruit (zie paragraaf 2.7), tevens wordt aangegeven hoeveel tijd de nevenfuncties in beslag nemen. Op Statenleden, raadsleden en algemeen bestuursleden van waterschappen is de verplichting om inkomsten uit andere functies openbaar te maken, niet van toepassing.

Inkomsten uit q.q.-nevenfuncties mogen niet worden behouden. Bij wet is geregeld dat de wethouder/ burgemeester en gedeputeerde/ commissaris van de Koning geen vergoedingen, in welke vorm dan ook, geniet voor q.q.-nevenfuncties.¹³ Voor leden van het dagelijks bestuur en voorzitters van waterschappen is dit in de Waterschapswet geregeld. Dit geldt ongeacht of de vergoeding ten laste van de gemeente-, provincie- of waterschapskas komt.

De q.q.-functie wordt beschouwd als behorend bij het ambt. De bezoldiging voor dat ambt is daarom tevens voor de q.q.-werkzaamheden. Eventueel persoonlijk ontvangen inkomsten uit q.q.-functies moeten dan ook in de gemeente- of provincie- of waterschapskas worden gestort, bij voorkeur rechtstreeks en niet via de privérekening. De Gemeente-, Provincie- en Waterschapswet voorzien in een ontheffingsmogelijkheid voor bestuurders in bijzondere omstandigheden. De genoemde stortingsplicht betreft alleen de beloning voor geleverde diensten. De vergoeding voor (daadwerkelijk gemaakte) onkosten voor een q.q.-functie hoeft dus niet in de gemeente-, waterschaps- of provinciekas te worden gestort.

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

2.9 Financiële belangen

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

¹² Idem.

¹³ Artikelen 44 en 66 Gemeentewet, artikelen 43 en 65 Provinciewet en artikelen 44 en 48 Waterschapswet.

het nemen van functionele beslissingen mede te laten leiden door persoonlijk financieel belang.

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

Zorgvuldigheid, openheid en controleerbaarheid zijn hier sleutelwoorden. Het melden van financiële belangen - voor bestuurders in het dagelijks bestuur, voor volksvertegenwoordigers in het algemeen bestuur - is wettelijk niet verplicht. Wel is in het kader van de afspraken in de Modelaanpak basisnormen integriteit destijds als basisnorm vastgesteld dat er een regeling nodig is om financiële belangen van politieke ambtsdragers te melden. De Modelaanpak geeft daarbij aan dat het in de rede ligt dat een regeling voor de melding van financiële belangen wordt toegesneden op de aard van de functie of van het ambt. Een dergelijke regeling vereist een wettelijke grondslag, zoals die momenteel wel voor ambtenaren geldt. Veel gemeenten, provincies en waterschappen leggen in de gedragscode afspraken vast met betrekking tot de opgave, registratie en eventuele openbaarmaking van relevante financiële belangen van de bestuurders. Veelal wordt dit dan toegespitst op financiële belangen in ondernemingen en organisaties waarmee de gemeente zakelijke betrekkingen onderhoudt. Uitvoering gebeurt veelal via interne melding en registratie.

Het gaat dan om een norm of afspraak waar bestuurders, gemeente, provincie of waterschap zichzelf aan binden.

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

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

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

De wethouder Sport koopt met zijn partner een appartement in de eigen gemeente. Het stond al heel lang te koop en de projectontwikkelaar wil er nu eindelijk vanaf. In de loop der jaren is de prijs al fors gezakt en de wethouder heeft nog veel minder betaald. Een verhaal komt in de krant en de suggestie wordt gewekt dat belangenverstrengeling hier een rol speelt. De projectontwikkelaar staat bekend als partijgenoot van de wethouder. De wethouder heeft dan wel niet een relevante portefeuille voor een projectontwikkelaar maar een stem in het college is natuurlijk nooit weg. Er wordt aangedrongen op onderzoek en ook de wethouder zelf wil dat een paar vreemde ogen de kwestie bekijkt.

Uitkomst is dat de wethouder keurig heeft gehandeld. De prijs valt goed te verklaren. Er is geen connectie tussen wethouder en verkoper. De wethouder had de transactie ook direct al informeel gemeld in het college en is ook anderszins heel transparant geweest over alles.

Wel kun je je de vraag stellen of het niet handig is om onroerend goed transacties altijd te melden, misschien wel verplicht. En bij het verwerven van nieuwbouw in de eigen gemeente moet volstrekt helder zijn dat een politieke ambtsdrager op geen enkele manier kan profiteren van voorkennis of een gunstige onderhandelingspositie.

2.10 Draaideurconstructie

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

2.11 Aanbevelingen

1. Houd een actueel, openbaar register bij met de (neven)functies van alle politieke ambtsdragers, inclusief de q.q.-functies van bestuurders. Beleg in de organisatie wie het register beheert.
2. Publiceer het 'nevenfunctieregister' op de website van de gemeente, provincie of het waterschap en leg de nevenfuncties ter inzage. Vermeld daarbij in elk geval:
 - a. wat de nevenfunctie inhoudt;
 - b. voor welke organisatie deze wordt verricht;
 - c. wat ongeveer het tijdsbeslag is;
 - d. of het wel of geen q.q.-nevenfunctie is;
 - e. of de nevenfunctie bezoldigd of onbezoldigd is.
 - f. bij voltijdsbestuurders wat de inkomsten daaruit zijn.
3. Maak afspraken over hoe procesmatig te handelen in:
 - a. situaties dat persoonlijke belangen de onafhankelijke oordeelsvorming in de weg kunnen staan;
 - b. situaties die de schijn van onzuivere oordeelsvorming kunnen oproepen.
4. Kijk kritisch naar commissariaten door politieke ambtsdragers in overheidsbedrijven waarin de gemeente, provincie of het waterschap aandelen heeft, zoals vervoers- en energiebedrijven. Benoem eventueel anderen dan politieke ambtsdragers tot commissaris.

3

3. Informatie

3.1 Basisregels voor omgaan met informatie

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

1. Ga zorgvuldig en correct om met informatie waarover u uit hoofde van uw ambt beschikt.
2. Verstrek geen onjuiste informatie.
3. Gebruik (nog) niet openbare informatie die u hebt gekregen bij de uitoefening van het ambt niet ten eigen bate of ten bate van derden.
4. Verstrek geen geheime informatie.
5. Ga, bij twijfel, te rade bij een deskundige of bij collega's.

3.2 Oneigenlijk gebruik van niet-openbare informatie

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

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

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

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

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

3.3 Beslotenheid en geheime informatie

In de Gemeente-, Provincie- en Waterschapswet staan regels over de beslotenheid van vergaderingen en de geheimhouding over wat in een vergadering is behandeld.

Uiteraard mag de mogelijkheid om in beslotenheid te vergaderen, niet worden misbruikt om burgers in onwetendheid te laten over bepaalde zaken. In meer algemene zin moet worden voorkomen dat om bijvoorbeeld politieke redenen informatie wordt achtergehouden die eigenlijk helemaal niet vertrouwelijk is. Wettelijk is voorgeschreven dat er onderwerpen zijn die nooit in beslotenheid mogen worden behandeld, zoals de begroting en de jaarrekening, evenals de invoering, wijziging en afschaffing van een belasting.

Het feit dat een zaak in een besloten vergadering wordt behandeld en de notulen niet openbaar zijn, betekent niet zonder meer dat de leden verplicht zijn tot geheimhouding. Deze moet nadrukkelijk worden opgelegd. Op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob)¹⁴, kan geheimhouding worden voorgesteld door:

- gemeenteraad/ raadscommissie;
- Provinciale Staten/ Statencommissie;
- algemeen bestuur van een waterschap;
- college van b en w;
- burgemeester;
- Gedeputeerde Staten;
- commissaris van de Koning;
- dagelijks bestuur, voorzitter en commissie van een waterschap.¹⁵

De verplichting tot geheimhouding moet worden bevestigd door de volksvertegenwoordigende organen. Het schenden van een geheimhoudingsplicht is een misdrijf in de zin van het Wetboek van Strafrecht.¹⁶

3.4 Vertrouwelijke informatie

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

¹⁴ De tekst van de wet openbaarheid van bestuur (Wob) is op te zoeken in www.wetten.nl.

¹⁵ Artikelen 23 en 24 Gemeentewet, artikelen 23 en 24 Provinciewet, artikelen 35 en 36 Waterschapswet.

¹⁶ Wetboek van Strafrecht, artikel 272.

3.5 E-mail- en internetgebruik; sociale media

In veel overheidsorganisaties gelden gedragscodes en gebruiksregels voor de ambtenaren over het juiste gebruik van e-mail en internet: over wat een juist gebruik is, en wat wel en niet mag. Uit de rechtspraak hierover blijkt dat dergelijke regels zeer relevant zijn.

Ook voor bestuurders is het raadzaam om afspraken te maken over e-mail- en internetgebruik.

Sociale media is een verzamelnaam voor alle internettoepassingen waarmee informatie kan worden gedeeld op een snelle en gebruiksvriendelijke manier. Het is voor politieke ambtsdragers een van de mogelijkheden om de dialoog met burgers aan te gaan.

Hoewel sociale media veelvuldig worden ingezet, kan het gebruik ervan ook risico's met zich meebrengen.

Enkele suggesties voor richtlijnen

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

3.6 Aanbevelingen

1. Maak afspraken in raad, Staten of algemeen bestuur van een waterschap over het zorgvuldig en correct omgaan met informatie waarover men uit hoofde van het politieke ambt beschikt.
2. Tref maatregelen om te voorkomen dat onbevoegden vertrouwelijke gegevens kunnen bezitten, raadplegen of beschadigen. Denk daarbij ook aan uw computer, usb-stick, smartphone, tablet, etc. en maak de harde schijf van uw computer na afdanken ervan onbruikbaar.
3. Maak als bestuurders afspraken over het gebruik van e-mail en internet.

4

4. Geschenken, diensten en uitnodigingen

4.1 Nooit in ruil voor een tegenprestatie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3 Geschenken aan individuele politieke ambtsdragers

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

- Geschenken van welke waarde dan ook kunnen niet worden geaccepteerd als de onafhankelijkheid in de besluitvorming hierdoor op enigerlei wijze kan worden aangetast. Dat is bijvoorbeeld het geval zolang overleg- of onderhandelingsituaties gaande zijn.
- Met inachtneming van het voorgaande kan er een uitzondering worden gemaakt ingeval van geschenken tot een waarde van 50 euro. Die kunnen bij wijze van uitzondering worden geaccepteerd. Bij voorkeur vindt vooraf evenwel overleg plaats of het geschenk daadwerkelijk wordt geaccepteerd. Bestuurders melden geschenken in de wekelijkse vergaderingen van hun bestuur (B&W, Gedeputeerde Staten, dagelijks bestuur van het waterschap). Een raadslid, lid van Provinciale Staten of een lid van het algemeen bestuur van een waterschap doet er goed aan het krijgen van een geschenk te melden in zijn fractie.

- Er zijn situaties dat een bestuurder uit hoofde van zijn ambt een geschenk met een waarde van meer dan 50 euro aangeboden krijgt. De bestuurder besluit, eventueel in overleg met de ambtelijke leiding, of hij het geschenk kan accepteren. Bij acceptatie worden dergelijke geschenken geregistreerd en worden ze eigendom van de organisatie. Geschenken die niet worden geaccepteerd, worden met uitleg geretourneerd aan de schenker.
- Bij het ontvangen van geschenken past openheid. Geschenken worden daarom niet op het huisadres ontvangen.
- Het helpt om relaties op de hoogte te stellen van de geldende regeling voor de omgang met geschenken. Dat kan door plaatsing van deze regels op de website.

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

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

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

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

4.4 Eentjes, excursies en evenementen

Enkele vuistregels voor de acceptatie van uitnodigingen:

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

4.5 Aanbevelingen

1. Maak afspraken over het geven en ontvangen van geschenken, diensten en uitnodigingen door de organisatie. Leg de afspraken vast in de gedragscode integriteit.
2. Houd een openbaar register bij van alle ontvangen geschenken. Bewaar geschenken in het gemeente-, provincie- of waterschapshuis of een andere aan te wijzen instelling (musea e.d.).
3. Informeer raad, Staten of algemeen bestuur van het waterschap regelmatig over gegeven en ontvangen geschenken, uitnodigingen voor diners, excursies etc., bijvoorbeeld in het jaarverslag.
4. Houd een openbaar register bij van alle excursies, evenementen en buitenlandse reizen voor rekening van anderen dan gemeente, provincie of waterschap.

5

5. Voorzieningen politieke ambtsdragers

5.1 Kwetsbaarheid van ambtsdragers bij vergoeding van kosten

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

Het gebruik van raadsfractievergoedingen. Een voorbeeld uit de praktijk.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Bij uitgaven voor voorzieningen van politieke ambtsdragers gaat het uitsluitend om functionele kosten om het ambt te kunnen vervullen. Er moet een directe relatie zijn tussen de uitgave en de taken van een gemeente, provincie of waterschap.
- De functionaliteit van de uitgave moet aantoonbaar zijn.
- Als met de uitgave geen duidelijk belang van de gemeente, provincie of het waterschap is gediend, blijven de kosten voor eigen rekening.
- Kosten die een bestuurder uit hoofde van een (q.q.-)nevenfunctie maakt, worden vergoed door de instantie waar de nevenfunctie wordt uitgeoefend. Er worden geen kosten gedeclareerd die reeds op andere wijze worden vergoed.

- Voorzieningen en bestuurskosten worden zo veel mogelijk direct door het bestuursorgaan zelf betaald en verstrekt aan de politieke ambtsdrager. Deze dient alleen bij hoge uitzondering zelf een declaratie in.
- Politieke ambtsdragers dienen verantwoord om te gaan met publieke middelen. Verantwoording van kosten – en openheid daarover – is essentieel. Daarbij moet altijd worden beoordeeld of de uitgave in hoogte of soort ook in de openbaarheid kan worden gemotiveerd. Soberheid is en blijft de norm.

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

Veel provincies, gemeenten en waterschappen maken de bestuurskosten actief openbaar.

Dit hoofdstuk beschrijft eerst de soorten kosten van voorzieningen voor politieke ambtsdragers. Onderstaande indeling is van belang om af te kunnen wegen of verstrekkingen en voorzieningen kunnen worden vergoed of voor eigen rekening moeten blijven:

- bedrijfsvoeringskosten (5.2);
- bestuurskosten (5.3);
- kosten die voor eigen rekening blijven en waarvoor een vaste onkostenvergoeding wordt verstrekt (5.4).

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

5.2 Bedrijfsvoeringskosten

Bedrijfsvoeringskosten betreffen de voorzieningen die een politieke ambtsdrager net zoals de overige werknemers van de overheidsinstelling nodig heeft om zijn werk te kunnen doen. Het zijn voorzieningen die vanuit de begroting worden gefinancierd of in bruikleen ter beschikking worden gesteld. Voorbeelden zijn de werkkamer, het meubilair, ICT-apparatuur en -toepassingen, ondersteunend personeel, koffie/thee, abonnementen op het werkadres, vakliteratuur en beveiliging.

Het is vanzelfsprekend niet de bedoeling om dergelijke overheidsvoorzieningen en eigendommen te gebruiken voor privédoeleinden. Het is dan ook niet toegestaan om voor rekening van gemeente, provincie of waterschap bijvoorbeeld kantinepersoneel in te zetten voor privéfeestjes, de technische dienst voor reparaties aan het eigen huis of de plantsoendienst voor het tuinonderhoud.

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

5.3 Bestuurskosten

Bestuurskosten vloeien voort uit de uitoefening van het ambt; het zijn aan de uitoefening van het ambt van politieke ambtsdrager verbonden kosten, zogenoemde ambts-gerelateerde kosten. De hoogte van de vergoedingen voor bestuurskosten is vaak precies vastgelegd.

De soorten bestuurskosten zijn:

- algemene bestuurskosten (5.3.1); voor deze categorie moet altijd een afweging worden gemaakt of deze kosten of voorzieningen voor eigen rekening moeten blijven dan wel uit de begroting van het bestuursorgaan kunnen worden betaald. Voorbeelden zijn de kosten van beveiliging en van een dienstauto.
- specifiek geregelde bestuurskosten (5.3.2); de verstrekking van deze bestuurskosten is strak gereguleerd en genormeerd en de hoogte van de vergoeding of verstrekking is in de regelgeving vastgelegd. Een voorbeeld is een verhuiskostenvergoeding voor burgemeesters en wethouders met een verhuisplicht.

5.3.1 Algemene bestuurskosten

Algemene bestuurskosten betreffen voorzieningen die aan het ambt verbonden zijn en een aanvulling vormen op de reguliere bedrijfsvoering van de organisatie. Bovendien zijn ze onmisbaar voor het functioneren van de ambtsdrager. Het gaat hierbij vooral om voorzieningen als reis- en verblijfvoorzieningen, beveiliging buiten de organisatie, cursussen, opleidingen¹⁷ en congressen, en functionele lunches en diners buitenshuis.

Dienstreizen buitenland

Een buitenlandse reis valt onder de algemene bestuurskosten, op voorwaarde dat de reis een functioneel karakter heeft. Van belang is dat over de bestuurlijke noodzaak van een dienstreis in alle openheid vooraf besluitvorming plaatsvindt en dat achteraf verantwoording wordt afgelegd. Buitenlandse dienstreizen (zeker als deze met een zekere regelmaat plaatsvinden) liggen onder een vergrootglas. Bij de afweging is het van belang het tijdstip, het tijdsbeslag en de omvang van de delegatie er bij te betrekken. Is het bijvoorbeeld bestuurlijk van belang met het voltallige college een buitenlandse dienstreis

¹⁷ Gezien de aard en duur van het ambt liggen voor gedeputeerden, wethouders en dagelijks-bestuursleden opleidingen die gericht zijn op het persoonlijk functioneren in het ambt, meer voor de hand. Voor CdK's, burgemeesters en voorzitters van waterschappen zijn ook loopbaangerichte opleidingen mogelijk.

naar een sportevenement te maken? Is er, ook als het een individueel collegelid betreft, een functioneel belang verbonden aan het bezoek? Aanbevolen wordt dat het college of dagelijks bestuur steeds expliciet een beslissing neemt over eventuele buitenlandse reizen en daarvan in detail melding maakt aan Staten, raad of algemeen bestuur.

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

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

Bekostiging, geheel of gedeeltelijk, van buitenlandse reizen door derden wordt in beginsel afgewezen. Soms hoeft dit echter geen bezwaar te zijn, bijvoorbeeld bij de uitnodiging voor een bezoek aan een partnergemeente. Openheid hierover is wel een voorwaarde.

Het is van belang om afspraken te maken over gedragsregels in verband met buitenlandse reizen, zoals over meereizende partners en verlenging van de reisduur. De lijn is dat meereizen van partners, mits vooraf gemeld, onder nader te bepalen voorwaarden is toegestaan, maar dat de kosten geheel voor eigen rekening komen. De kosten kunnen alleen voor rekening van het bestuursorgaan komen als de aanwezigheid van de partner tijdens de reis noodzakelijk is voor de behartiging van het overheidsbelang. Een andere uitzondering is als de partner expliciet door de buitenlandse gastheer/-vrouw is uitgenodigd.

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

5.3.2 Specifiek geregelde bestuurskosten

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

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

Dienstauto

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

De fiscus legt een bijtelling op voor gebruik van de dienstauto bij niet- ambtsgebonden nevenfuncties.¹⁸ Dit is ongeacht of de bestuurder voor deze nevenfunctie toestemming heeft van het bestuursorgaan. Daarom kunnen provincies, gemeenten en waterschappen, op grond van een specifiek besluit, een compensatie bieden als politieke ambtsdragers inkomstenbelasting moeten betalen voor het niet-ambtsgebonden zakelijk gebruik van hun dienstauto.

5.4 Kosten die voor eigen rekening blijven

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

De hoogte van de onkostenvergoeding is gebaseerd op gemiddelde uitgaven en is vastgelegd in de rechtspositiebesluiten.¹⁹ Wanneer de uitgaven uitstijgen boven de vaste toelage per maand kunnen deze niet alsnog worden gedeclareerd bij de provincie, gemeente of het waterschap.

De vaste onkostenvergoeding is bedoeld voor in ieder geval de volgende kosten:

- representatie;
- vakliteratuur;
- excursies;
- bureaunkosten;

¹⁸ Ritten ten behoeve van een politieke partij en ritten voor onbezoldigde commissies en functies van de VNG, IPO en Unie van Waterschappen, worden fiscaal als zakelijk aangemerkt. Een burgemeester bijvoorbeeld vervult een dergelijke functie omdat zijn gemeente lid is van de VNG; de bestuursfunctie wordt door de functionaris van de gemeente uitgevoerd. Ook de kring waaruit bestuurders van de VNG blijken de statuten moeten voortkomen, geeft een aanknopingspunt voor dat standpunt.

¹⁹ Leden van het algemeen bestuur van een waterschap ontvangen geen vaste onkostenvergoeding. Zij kunnen hun reis- en telefoonkosten declareren bij het waterschap.

- contributies, lidmaatschappen, zoals contributies van verenigingen en regionale beroepsverbanden (met uitzondering van landelijke beroepsverenigingen met een professionaliseringsdoelstelling die vallen onder de bestuurskosten);
- ontvangsten thuis;
- zakelijke giften.

Ook voor eigen rekening blijven voorbeelden van kosten als:

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

5.5 Vergoedingenoverzicht onkosten

Bedrijfsvoeringskosten	Bestuurskosten	Kosten voor eigen rekening
Werkplek zoals bureau, meubilair	Verhuiskosten	Attenties en cadeaus voor naaste ondersteunende medewerkers
Inrichting werkkamer		
Ondersteunend personeel (secretaresse, bode, chauffeur)	Vergoeding tijdelijke woonruimte	Uitgaven voor persoonlijke verzorging
Beveiliging werkplek	Compensatie bijtelling dienstauto	
Aanpassingen werkplek in verband met arbeidsomstandigheden	ICT thuis (aansluiting, abonnementen, hard- en software)	Kleding (huur/aanschaf/reiniging)
ICT op de werkplek	Reis- en verblijfkosten binnen- en buitenland (met inbegrip van benodigde vaccinaties)	Miniaturen van onderscheidingen inclusief bevestiging op het kostuum
Mobiele telefoon/pda	Functionele consumpties, lunches en diners (uitsluitend in het buitenland inclusief de fooien)	Individuele consumpties buiten de werkplek
Kantoorbenodigdheden	Deelname aan congressen, cursussen en opleidingen	Alle partijpolitieke kosten zoals onderhoud politiek netwerk en bezoek partijgenootschappelijke bijeenkomsten inclusief reis- en verblijfkosten

Bedrijfsvoeringskosten	Bestuurskosten	Kosten voor eigen rekening
Ontvangsten delegaties, werklunches en –diners en functionele borrels op de werkplek	Abonnementen en vakliteratuur op de werkplek	Ontvangsten zakelijke relatie thuis
Verzekeren of vergoeden schade (door diefstal, verlies of beschadiging) aan persoonlijke eigendommen ontstaan tijdens de ambtsvervulling	Lidmaatschap landelijke beroepsvereniging met professionaliseringsoogmerk	Contributies overige beroepsverenigingen
Jaarlijkse bijdrage zakelijke creditcard	Geschenken t.b.v. ambtsbezoek bij jubilea, openingen	Verkeersboetes
Wisselkosten buitenlandse valuta		Fooi (in Nederland)*
Pilotenkoffer voor vervoer van stukken		Persoonlijke schrijfwaren en benodigdheden zoals vulpen of aktetas
Pantryvoorziening (koffie/thee)		Representatieve aanpassingen aan de woning
		Inrichting werkkamer/ ontvangstruimte thuis
		Abonnementen kranten en tijdschriften thuis
Visitekaartjes		Individuele consumpties buiten de werkplek
Bijeenkomsten voor strategie-ontwikkeling organisatie		Individuele lunches en maaltijden op de werkplek
Relatiegeschenken (mits functioneel verstrekt voor een externe)		Persoonlijke relatiegeschenken
Kerstkaarten		
Functionele persoonlijke website of weblog		

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

5.6 Betalingswijze voorzieningen van bestuurders

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

Rechtstreeks ten laste van het bestuursorgaan

Zaken die direct verband houden met de werkplek worden op dezelfde wijze als geldt voor ambtenaren, door de gemeente, provincie of waterschap in bruikleen ter beschikking gesteld. De kosten die hiermee gemoeid zijn, komen direct voor rekening van de organisatie, zonder tussenkomst van de politieke ambtsdrager. De kosten maken integraal deel uit van de bedrijfsvoering. De rechtspositieregelingen bevatten regels over de wijze waarop apparatuur ter beschikking wordt gesteld dan wel wordt vergoed, en over de voorzieningen in verband met de fiscale aspecten van het privégebruik.

Rechtstreekse betaling via facturen

Bij betaalbaarstelling aan de hand van facturen, worden kosten direct in rekening gebracht bij het bestuursorgaan. Dit gebeurt dus zonder een 'voorfinanciering' uit de privérekening van de individuele politieke ambtsdrager. Voor gefactureerde kosten geldt hetzelfde als voor andere kosten: uitsluitend functionele kosten worden vergoed, en alleen als ze buiten de (vaste) vergoeding²⁰ vallen.

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

Creditcards

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

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

²⁰ Burgemeesters ontvangen bijvoorbeeld een vaste vergoeding per maand voor dienstreizen met de eigen auto binnen de eigen gemeente. Bij een vaste vergoeding kan niet ook nog aanvullend per kilometer binnen de eigen gemeente worden gedeclareerd.

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

Declaraties

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

5.7 Aanbevelingen

1. In het algemeen geldt: werk aan een open cultuur en een transparante verantwoording van publieke middelen. Daarbij kan ook worden gedacht aan het zelf actief openbaar maken van gemaakte onkosten, dat kan via internet.
2. Stel een regeling en administratieve procedure vast voor de afrekening van bestuurlijke uitgaven en voor indiening en afwikkeling van declaraties. Stel hierbij standaard-formulieren vast. Stel ook een regeling vast ingeval van het gebruik van creditcards. Kortom: zorg voor een heldere administratieve procedure en leg afspraken vast.
3. Stel een regeling vast voor het gebruik van eigendommen en voorzieningen van de gemeente, provincie of het waterschap. Bepaal dat privégebruik niet is toegestaan, uitgezonderd de bij verordening of specifieke regeling geregelde voorzieningen.
4. Welke uitgaven declarabel zijn is limitatief wettelijk vastgelegd. Leg de procedure van declaratie vast in verordeningen van gemeente, provincie of waterschap. Bepaal dat de uitgaven moeten worden gemotiveerd en gespecificeerd, zowel bij declaratie als bij rechtstreekse facturering.
5. Bespreek het totale beeld van de declaraties van tijd tot tijd binnen college of dagelijks bestuur. Door bespreking wordt helder wat de wenselijke lijn is voor het declaratiegedrag.
6. Laat de accountants bij hun jaarlijkse controle, ook periodiek een gericht onderzoek doen naar de rechtmatigheid van bestuurlijke uitgaven. Zorg voor een sluitend systeem van rekening en verantwoording.
7. Zorg bij iedere buitenlandse reis voor expliciete besluitvorming vooraf en een heldere verantwoording achteraf. Informeer het algemeen bestuur.
8. Leg gedragsregels voor buitenlandse reizen (meereizen partner en verlenging reisduur) vast in een verordening. Ook in de gedragscode kunnen nadere gedragsregels hieromtrent worden vastgelegd.

6

6. Inkopen en aanbesteden

6.1 Kwetsbaar voor schending integriteit

Inkopen en aanbesteden zijn kwetsbaar voor schending van integriteit, vooral omdat er vaak grote bedragen mee gemoeid zijn. In het verleden was de bouwfraude een voorbeeld van integriteitschending bij aanbestedingen. Meer recente voorbeelden zijn de fraude en integriteitschendingen bij aanbestedingen van de nationale politie en diverse ICT aanbestedingen binnen de Rijksoverheid. Daarom is het van belang een strikt (wettelijk) kader te hanteren voor overheidsaanbestedingen.²¹ Dit geldt ook voor het verkeer met semi-overheidsinstellingen, of van overheden onderling.

²¹ Op overheidsopdrachten is de Aanbestedingswet 2012 van toepassing. Met de Aanbestedingswet 2012 zijn de Europese aanbestedingsrichtlijnen RL2004/18/EG en 2004/17/EG geïmplementeerd. Op 28 maart 2014 is de nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijn voor de klassieke sectoren (2014/24) gepubliceerd in het publicatieblad van de EU. Deze richtlijn vervangt de richtlijn 2004/18 en zal in april 2016 in de Nederlandse wetgeving moeten zijn opgenomen.

6.2 Inkoop- en aanbestedingsbeleid

Gezien de genoemde kwetsbaarheid dient elke overheid een inkoop- en aanbestedingsbeleid te ontwikkelen waaraan besluiten kunnen worden getoetst, onder andere op integriteit. Zo'n beleid zorgt voor transparantie, objectiviteit en non-discriminatie (zie ook paragraaf 6.3, Regelgeving).

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

Achteraf moeten alle inkoop- en aanbestedingshandelingen kunnen worden verantwoord. Binnen de accountantscontrole wordt getoetst of zowel de eigen procedures zijn nageleefd, als de Europese en nationale aanbestedingsregels. Bovendien kan ook de rekenkamer nog beoordelen of de regels in acht zijn genomen.

6.3 Regelgeving

Voor overheidsopdrachten gelden de van de verdragsregels afgeleide algemene beginselen:

- objectiviteit;
- non-discriminatie;
- proportionaliteit;
- transparantie.

Deze beginselen zijn verwerkt in de Europese Richtlijnen voor overheidsopdrachten (RL 2004/17/EG en RL 2004/18/EG).

Voor overheidsopdrachten gelden Europese drempelbedragen. Is de waarde van de opdrachten hoger dan het drempelbedrag, dan moeten ze in beginsel openbaar worden aanbesteed, zodat iedereen binnen de EU kan inschrijven. De drempelbedragen zijn:

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

Deze bedragen worden eens in de twee jaar geactualiseerd.

Sinds 1 april 2013 is de Aanbestedingswet 2012 van kracht. Deze geldt voor alle aanbestedingen door (semi-) publieke instellingen in Nederland. Overheidsorganisaties kunnen voor aanbestedingen onder de Europese drempel, 'eigen' beleid vaststellen. Dit beleid moet passen binnen het kader van Aanbestedingswet 2012 en de daarop

gebaseerde voorschriften van de Gids Proportionaliteit.²² Doorgaans worden die gehanteerd voor:

- nationaal aanbesteden;
- meervoudig onderhands aanbesteden (er worden meerdere offertes gevraagd);
- enkelvoudig aanbesteden ('gunning uit de hand', waarbij één aanbieder een aanbod mag doen).

6.4 Belangenverstrengeling en beïnvloeding

In de nieuwe aanbestedingsrichtlijn die in april 2016 in Nederland geïmplementeerd moet zijn, is een apart artikel opgenomen inzake belangenverstrengeling en beïnvloeding. Een aanbestedende dienst of een speciale sector-bedrijf dient passende maatregelen te nemen om fraude, bevoordeling, corruptie en belangenconflicten tijdens een aanbestedingsprocedure doeltreffend te voorkomen, te onderkennen en op te lossen, teneinde vervalsing van de mededinging te vermijden, de transparantie van de procedure te waarborgen en gelijke behandeling van alle ondernemers te verzekeren.

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

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

Voorbeelden hiervan zijn:

- een bedrijf waaraan een volksvertegenwoordiger of bestuurder via persoonlijke of zakelijke banden is verbonden, neemt een opdracht aan van die gemeente, provincie of dat waterschap;²³
- een volksvertegenwoordiger of bestuurder heeft een nevenfunctie bij een van de meedingende bedrijven, zoals directeur of commissaris.

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

²² In de Gids Proportionaliteit worden adviezen en voorschriften gegeven voor het gehele inkoopproces, van voorfase tot aan contractvoorwaarden (Stc. 15 februari 2013).

²³ Zie paragraaf 2.3

Voorkomen moet worden dat een politieke ambtsdrager invloed uitoefent op het resultaat van de aanbesteding of de concessie gunning als hij familie- of vriendschapsbanden heeft met een van de aanbieders. Bij twijfel over de betrekkingen tussen een bestuurder en een aanbieder is alertheid geboden. Melding vooraf aan het dagelijks bestuur is in elk geval aan te bevelen.

De aanbesteding kan ook worden beïnvloed door diensten of geschenken aan te bieden aan de politieke ambtsdragers, of door mee te betalen aan dienstreizen. Het algemene uitgangspunt is dat niets mag worden aangenomen dat kennelijk tot doel heeft om de politieke ambtsdrager bij zijn keuze te beïnvloeden. Die moet vanuit een onafhankelijke positie zijn keuze kunnen maken en het product of de dienst kunnen beoordelen. In de modelgedragscode staat als uitgangspunt dat geschenken, faciliteiten en diensten niet worden geaccepteerd als hiermee de onafhankelijke positie van de politieke ambtsdrager kan worden beïnvloed. Dat is in ieder geval aan de orde in onderhandelingsituaties.

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

6.5 Integriteit van ondernemers; de wet Bibob

Om te voorkomen dat de overheid met criminele ondernemers betrekkingen aangaat, is er de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob). Bij overheidsopdrachten wordt gewerkt met een Eigen Verklaring van aanbesteden waarmee de integriteit van de ondernemer vaststaat. Deze verklaring is twee jaar geldig. Mocht er onverhoopt bij een aanbesteding toch twijfel zijn over de integriteit van een ondernemer dan kan op basis van de wet Bibob de integriteit van ondernemers worden gecontroleerd. Ook kan indien nodig worden besloten om gegadigden voor een overheidsopdracht uit te sluiten. Daarnaast leggen diverse sectoren van bedrijven, via zelfregulering steeds meer nadruk op integriteit.

6.6 Aanbevelingen, gebaseerd op de wettelijke verplichtingen en van overige aard

1. Vermijd integriteitrisico's door een eenduidig beleid vast te stellen met spelregels voor de inkoop en aanbesteding van werken, leveringen en diensten.
2. Zorg binnen het inkoop- en aanbestedingsbeleid voor transparantie, objectiviteit en non-discriminatie. Waarborg dit in alle fasen van de aanbesteding.
3. Formuleer geschiktheidseisen of selectiecriteria bij de aanbesteding en beoordeel inschrijvers daarop.
4. Tref maatregelen om te voorkomen dat zaken worden gedaan met niet-integere opdrachtnemers.
5. Zorg voor een helder beslismodel om te kunnen vaststellen in welke situatie voor welke vorm van aanbesteden wordt gekozen.
6. Leg achteraf openbaar verantwoording af over de wijze waarop de inkoop- en aanbestedingsprocedures zijn verlopen.
7. Voor meer informatie over inkopen en aanbesteden door overheden: raadpleeg de website van expertisecentrum PIANOo, www.pianoo.nl, en de OECD Principles for Integrity in Public Procurement.

7

7. Financiële functie

7.1 Transparantie, controle en verantwoording van uitgaven

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

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

7.2 Financiële verordening(en)

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

7.3 De jaarrekening

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

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

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

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

7.4 De accountantscontrole²⁴

De accountantscontrole richt zich op:

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

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

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

De accountantsverklaring gaat vergezeld van een verslag van bevindingen. In dit verslag beoordeelt de accountant of het financiële beheer en de financiële organisatie zo zijn ingericht, dat een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk is. Daarnaast rapporteert de accountant in het verslag onder meer over onrechtmatigheden in de jaarrekening. De accountant heeft dus een belangrijke rol bij de bewaking van dit deel van het integriteitsbeleid.

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

7.5 Rekenkamer

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

²⁴ Accountantscontrole is voorgeschreven in de artikelen 213 Gemeentewet, 217 Provinciewet, 109 Waterschapswet.

8

8. De organisatie van het integriteitsbeleid: enkele aanbevelingen

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

Recent is de wijziging van de Gemeentewet, Provinciewet en Waterschapswet in werking getreden, waarmee nu ook wettelijk is vastgelegd dat burgemeester, commissaris van de Koning en waterschapsvoorzitter de taak hebben de bestuurlijke integriteit van de gemeente, resp. provincie en waterschap, te bevorderen. Door deze taak wettelijk te verankeren is voor alle betrokkenen in het bestuur duidelijk waar de verantwoordelijkheid voor de bewaking van de bestuurlijke integriteit is belegd. Wet- en regelgeving en gedragscodes zijn het kader voor hun handelen. Daarbij blijft de basisregel bestaan dat alle politieke ambtsdragers evenals de besturen, primair zelf verantwoordelijk zijn voor de naleving van de regels en voor een integere invulling van hun taken.

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

Aanbevelingen

Vormgeving van het beleid

1. Kies bij de organisatie van het integriteitsbeleid voor een systematische aanpak die is afgestemd op de eigen organisatie. Concreet betekent dit, dat moet worden aangesloten bij de beleidscyclus van de eigen organisatie: ontwikkelen, implementeren, uitvoeren, meten en verbeteren, beoordelen en bijstellen.
2. Maak het integriteitsbeleid onderdeel van een samenhangend geheel van openbare gedragsregels en procedures. Deze maken het overheidshandelen transparant en controleerbaar. Dat betekent:
 - a. duidelijke normen en waarden, vastgelegd in openbare (gedrags)regels;
 - b. een heldere verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
 - c. controleerbaarheid van de macht door:
 - i. transparante besluitvormingsprocedures;
 - ii. regels over rekening en verantwoording in openbaarheid.
3. Laat het beleid voor de komende jaren vastleggen in een beleidsplan. Dit plan bevat in ieder geval ook de nadere afspraken die met raad, staten en algemeen bestuur zijn te maken over de wijze waarop met het thema integriteit wordt omgegaan. De model gedragscode bevat hiervoor een bepaling. De burgemeester, commissaris van de Koning of de waterschapsvoorzitter zorgt ervoor dat beleid en normenkader kenbaar zijn bij de politieke ambtsdragers in gemeente, provincie of waterschap. Zo kan het thema integriteit specifiek onderdeel zijn van het inwerkprogramma bij een nieuwe

zittingsperiode van de gemeenteraad, Provinciale staten en het algemeen bestuur van een waterschap. Het overhandigen van een exemplaar van de gedragscode hoort daar uitdrukkelijk bij.

4. Maak integriteit tot een onderwerp dat regelmatig terugkeert op de politieke agenda. Ten minste één maal per jaar wordt de jaarlijkse voortgang op het thema integriteit besproken en bezien of bijstelling van het beleid of van de gedragscodes gewenst is. Dit sluit ook goed aan bij de jaarlijkse rapportageplicht van het bevoegd gezag aan de volksvertegenwoordiging.²⁵ Voor ambtelijke integriteit is de jaarlijkse verantwoording wettelijk voorgeschreven.²⁶

Preventieve maatregelen

5. Politieke partijen zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van hun kandidaten voor bestuursfuncties, dus ook voor een toets op integriteit. Het is dan ook een aanbeveling dat de partijen deze toets vóór de benoeming uitvoeren.²⁷
6. Wethouders, gedeputeerden en leden van het dagelijks bestuur van een waterschap, worden benoemd door respectievelijk raad, Staten of algemeen bestuur. Deze organen moeten bij de benoeming meewegen of er integriteitsrisico's zijn. Zij moeten dat doen aan de hand van heldere en objectieve criteria. De kandidaten kunnen worden beoordeeld op:
 - i. wettelijke benoembaarheidsvereisten;
 - ii. nevenfuncties;
 - iii. onverenigbare functies;
 - iv. verboden handelingen;
 - v. de gedragscodes voor politieke ambtsdragers;
 - vi. een eventueel strafrechtelijk verleden. Daartoe kan de kandidaten worden gevraagd om een verklaring omtrent het gedrag te overleggen. Dit kan overigens slechts op vrijwillige basis, omdat hiervoor geen wettelijke verplichting bestaat. Advies is om de afspraken met betrekking tot deze benoemingsprocedure vast te leggen in het Reglement van Orde.
7. Het is aan te bevelen om uit de raad, Staten of het algemeen bestuur van het waterschap een breed samengestelde commissie samen te stellen die de benoembaarheid van de kandidaten onderzoekt. De kandidaten leveren de commissie alle relevante informatie aan en kunnen door de commissie worden

²⁵ Deze aanbeveling komt terug in de door de TK aangenomen motie Schouw c.s. (TK 2012-2013, 28 844, nr. 71). Daarin worden de decentrale besturen gestimuleerd om ten minste een keer per jaar het onderwerp integriteit te agenderen en hierover te rapporteren; tevens de verantwoordelijkheid hiervoor neer te leggen bij de voorzitter van het betreffende bestuursorgaan.

²⁶ Artikel 125quater, lid d, Ambtenarenwet.

²⁷ Een overzicht van instrumenten die politieke partijen hiervoor kunnen gebruiken is opgenomen in bijlage 1 van de notitie "Resultaten verkenning integriteitsbeleid rond benoeming wethouders 2014". www.politiekeambtsdragers.nl

gehoord. De commissie brengt een schriftelijk beargumenteerd advies uit waarna de raad, de Staten of het algemeen bestuur van het waterschap beslist over de toelating.

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

De burgemeester, commissaris van de Koning en waterschapsvoorzitter kan er in het licht van zijn taak de bestuurlijke integriteit te bevorderen op toe zien dat de activiteiten met betrekking tot de risicoanalyse integriteit zorgvuldig plaatsvinden, dit proces faciliteren en daarin een procesmatige rol spelen. Hierbij kan gedacht worden aan:

- Opdrachtgever van de risicoanalyse;
- De uitkomsten van de risicoanalyse bespreken met de kandidaat;
- De raad, staten of het algemeen bestuur van het waterschap (of benoemingscommissie daaruit) informeren over de uitkomsten.

Over de taakafbakening dienen voorafgaand aan de verkiezingen afspraken gemaakt te worden tussen burgemeester en raad, resp. commissaris van de Koning en provinciale staten en waterschapsvoorzitter en algemeen bestuur van het waterschap.

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

9. Burgemeester, commissaris van de Koning en waterschapsvoorzitter vervullen een regierol voor het treffen van preventieve maatregelen binnen de organisatie en bij de politieke ambtsdragers (bestuur en volksvertegenwoordiging) om integriteitsbewust handelen te bevorderen en om schendingen te voorkomen. Hiervoor is een heel scala aan maatregelen en instrumenten beschikbaar. Een voorbeeld hiervan betreft de inzet van scholings- en trainingsinstrumenten. Houd bijeenkomsten met de raad, staten of het algemeen bestuur en oefen met casuïstiek.
10. Het is nuttig om een vertrouwenspersoon of aanspreekpunten integriteit aan te wijzen bij wie individuele politieke ambtsdragers terecht kunnen met vragen of integriteitkwesities. Behalve de burgemeester, de commissaris van de Koning en de voorzitter van een waterschap kan daarbij worden gedacht aan de griffier, of secretaris-directeur. Ook een onafhankelijke externe of een bestuurder uit een hogere bestuurslaag kan fungeren als vertrouwenspersoon.
11. Tot de preventieve taak van burgemeester, commissaris en waterschapsvoorzitter behoort ook het inrichten van een zorgvuldige handhavingspraktijk. Zij zien voorts toe op de inrichting van voorzieningen voor de opgave van nevenfuncties en relevante belangen en van procedures voor financiële verantwoording door politieke ambtsdragers.

Handhavend optreden

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

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

Beschikbare ondersteuning

13. Maak gebruik van de professionele ondersteuning van de koepelorganisatie, het ministerie van BZK en van andere deskundigen. Het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) heeft tot doel overheidsorganisaties te ondersteunen bij een effectief en samenhangend integriteitsbeleid. BIOS heeft een website met informatie over integriteit (www.integriteitoverheid.nl) en over de integriteitsbevorderende instrumenten die hiervoor kunnen worden ingezet.
14. Via deze site kan ook kennis worden genomen van de Monitor Integriteit Openbaar Bestuur 2012²⁸, in het bijzonder het onderdeel Handelingsperspectief. Dit bevat een overzicht van welke integriteitsbevorderende maatregelen door een organisatie kunnen worden genomen om de bestuurlijke integriteit verder te verbeteren. Relevant overzicht wordt ook geboden door de Handreiking Integriteitsinfrastructuur voor Bestuurlijke Integriteit van BIOS.

²⁸ Monitor Integriteit Openbaar Bestuur 2012, BIOS/CAOP, november 2012. Deze monitor vindt 4-jaarlijks plaats.

Bijlagen

Bijlagen

Modelgedragscode Integriteit (dagelijkse) bestuurders in gemeenten, provincies en waterschappen	69
Modelgedragscode Integriteit volksvertegenwoordigers in gemeenten, provincies en waterschappen	80

Leeswijzer modelbepalingen

- [...] of [**iets**] = nader in te vullen, zie bijvoorbeeld veelvuldig in de aanhef.
- [**iets OF** iets] = nadere keuze te maken tussen verschillende opties, zie bijvoorbeeld veelvuldig in de aanhef.
- [*iets*] = facultatief, zie bijvoorbeeld in de aanhef.
- Ook zijn er combinaties mogelijk. Zie de aanhef, dat een facultatief onderdeel bevat dat ook nog eens ingevuld moet worden.

Modelgedragscode Integriteit (dagelijkse) bestuurders in gemeenten, provincies en waterschappen

[De raad van de gemeente **OF** Provinciale staten van **OF** Het algemeen bestuur van] [naam gemeente **OF** provincie **OF** waterschap];

Gelezen het voorstel van [burgemeester en wethouders **OF** gedeputeerde staten **OF** het dagelijks bestuur van] van [datum en nummer];

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

[gezien het advies van [naam commissie];]

besluit[en] vast te stellen de Gedragscode integriteit [burgemeester en wethouders **OF** commissaris van de Koning en gedeputeerden **OF** voorzitter en overig leden van het dagelijks bestuur] [naam gemeente **OF** provincie **OF** waterschap en eventueel jaartal]

Inleiding

Deze inleiding maakt integraal onderdeel uit van deze gedragscode.

Goed bestuur is integer bestuur. Daarmee is integriteit niet alleen een verantwoordelijkheid van de individuele politieke ambtsdragers, maar een gezamenlijk belang dat de hele organisatie en het hele bestuur in al zijn geledingen aangaat. De gedragscode richt zich daarom zowel tot de individuele politieke ambtsdragers als tot de bestuursorganen. Ons democratische systeem en de democratische processen kunnen niet zonder integer functionerende organen en functionarissen. Integriteit van politieke ambtsdragers verwijst naar de zorgvuldigheid die politieke ambtsdragers moeten betrachten bij het invullen van hun rol in de democratische rechtsstaat. Dat betekent de verantwoordelijkheid nemen die met de functie samenhangt en bereid zijn verantwoording af te leggen, aan collega-bestuurders en/of (leden van) de volksvertegenwoordiging en bovenal aan de burger. In de democratische rechtsstaat dient een ieder zich te houden aan de wetten en regels die op democratische wijze zijn vastgesteld. Dat geldt zeker voor de politieke ambtsdragers die (mede)verantwoordelijk zijn voor de totstandkoming van die wetten en regels. Zonder dat zal het vertrouwen in de democratische rechtsstaat worden ondermijnd en het draagvlak voor de naleving van de wetten en regels verdwijnen. Vertrekpunt voor de politieke ambtsdrager is dan ook de eed of gelofte die de politieke ambtsdrager bij de ambtsaanvaarding aflegt.

Integriteit is niet alleen een kwestie van regels, maar ziet ook op de onderlinge omgangsvormen. Een respectvolle omgang met burgers en organisaties, tussen politieke ambtsdragers onderling en tussen politieke ambtsdragers en medewerkers, met behoud van eigen politieke inhoud en stijl, is van groot belang.

De volksvertegenwoordiging stelt zowel voor de eigen leden als voor de dagelijkse bestuurders (voorzitter en overige leden van het dagelijks bestuur) een gedragscode vast. Dat is zo vastgelegd in de [Gemeentewet **OF** Provinciewet **OF** Waterschapswet]. De gedragscode is richtsnoer voor het handelen van individuele politieke ambtsdragers en heeft tot doel hen te ondersteunen bij de invulling van hun verantwoordelijkheid voor de integriteit van het openbaar bestuur. Voor de twee groepen van politieke ambtsdragers (volksvertegenwoordigers en dagelijkse bestuurders) is er een afzonderlijke gedragscode. Onderhavige gedragscode heeft betrekking op de dagelijkse bestuurders: de [burgemeester **OF** commissaris van de Koning **OF** waterschapvoorzitter] en de [wethouders **OF** gedeputeerden **OF** leden van het dagelijks bestuur van het waterschap]. Veel bepalingen zijn voor dagelijkse bestuurders en volksvertegenwoordigers gelijk. Er zijn ook verschillen. Die hebben te maken met de staatsrechtelijke posities en met de voor hen geldende wettelijke (integriteits)regels. [De gemeenteraad is **OF** Provinciale staten zijn **OF** Het algemeen bestuur van het waterschap is] een politiek orgaan. In de volksvertegenwoordigingen worden specifieke of (partij-)politieke belangen ingebracht voor het algemeen belang van [de gemeente **OF** de provincie **OF** het waterschap]. Deze politieke ambtsdragers krijgen het mandaat van hun kiezers en de gedragscode dient de vervulling van het kiezersmandaat te ondersteunen.

Het handelen van het dagelijks bestuur en van de bestuurders staat ten dienste van [de gemeente **OF** de provincie **OF**

het waterschap]. De ambtsdragers aan wie en de organen waaraan het dagelijks bestuur is opgedragen, zijn over hun bestuurlijke handelen en over hun functioneren verantwoordig schuldig aan de volksvertegenwoordigende organen. Aan het dagelijks bestuur en de bestuurders worden ook in de gedragscode bijzondere eisen gesteld om optimale openheid en controleerbaarheid mogelijk te maken.

Het rechtskarakter van de gedragscode is dat van een interne regeling, als nadere invulling en concretisering van de wettelijke regels. De gedragscode bevat in aanvulling op wettelijke regels gedragsnormen en regels over procedures die de transparantie van het handelen van politieke ambtsdragers evenals van de besluitvorming over en de naleving van de normen vergroten. Zij vormt een beoordelingskader en leidraad bij twijfel, vragen en discussies. Het niet naleven van de gedragscode heeft geen rechtsgevolgen. Sprake is van zelfbinding. De regels worden in gezamenlijk debat vastgesteld door de politieke ambtsdragers zelf. In dit licht moeten de regels in de code worden gezien. Dat maakt de gedragscode evenwel niet vrijblijvend. De bestuurders kunnen daarop worden aangesproken en zij dienen zich over de naleving ervan te verantwoorden. Het niet naleven van de gedragscode kan dus wel onderdeel worden van politiek debat en politieke gevolgen hebben.

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

Integer handelen kan alleen in een cultuur en organisatie waar ook de andere waarden van goed bestuur worden nagestreefd. De Nederlandse Code voor Goed Openbaar Bestuur¹ benoemt een aantal kernwaarden van goed openbaar bestuur. Integriteit wordt hierin in één adem genoemd met openheid. 'Openheid en integriteit': "het bestuur is open en integer en maakt duidelijk wat het daaronder verstaat." De wetgeving (en de gedragscode in aanvulling hierop) bevat diverse voorschriften inzake openheid met het oog op de integriteit.

Die voorschriften hebben betrekking op openbaarmaking van nevenfuncties en/of neveninkomsten, van geschenken, buitenlandse reizen, excursies en evenementen. De registraties in de codes zijn bedoeld om de transparantie te bevorderen die belangenverstrengeling en onverantwoord en/of onjuist gebruik van publieke middelen door politieke ambtsdragers moeten tegengaan. De politieke ambtsdrager is primair zelf verantwoordelijk voor zijn integriteit en hij zal zich daar in alle openheid over moeten verantwoorden.

De Nederlandse Code voor Goed Openbaar Bestuur verbindt openheid en integriteit met de kernwaarden participatie, behoorlijke contacten met burgers, doelgerichtheid en doelmatigheid, legitimiteit, lerend en zelfreinigend vermogen en verantwoording. Al deze kernwaarden klinken in verschillende mate door in deze gedragscode.

1 De Nederlandse Code voor Goed Openbaar Bestuur (23 juni 2009) bevat basale beginselen van goed openbaar bestuur en is een informeel instrument dat een beroep doet op de eigen verantwoordelijkheid van besturen van gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk om gewetensvol invulling te geven aan hun taken en verantwoordelijkheden in het openbaar bestuur. De Code bevat geen juridisch afdwingbare normen.

Paragraaf 1 Algemene bepalingen

Wettelijke grondslag

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

Artikel 1.1

1. Deze gedragscode geldt voor de [burgemeester OF commissaris van de Koning OF waterschapvoorzitter en voor de [wethouders OF gedeputeerden OF overige leden van het dagelijks bestuur], maar richt zich ook tot de bestuursorganen.
2. In deze gedragscode wordt onder lid van het dagelijks bestuur niet mede de waterschapvoorzitter verstaan.

Artikel 1.2

De gedragscode is openbaar en via internet beschikbaar.

Toelichting

Artikel 1.1 (tweede volzin)

De waterschapvoorzitter maakt onderdeel uit van het dagelijks bestuur en is dus lid van het dagelijks bestuur. In de gedragscode wordt de waterschapvoorzitter steeds apart benoemd. Met lid van het dagelijks bestuur worden in de gedragscode daarom bedoeld de overige leden van het dagelijks bestuur.

Paragraaf 2 Voorkomen van belangenverstrengeling

Wettelijk kader

Afleggen eed of belofte (artikelen [41a en 65 Gemeentewet OF 40a en 64 Provinciewet OF 45 en 50 Waterschapswet])

Alvorens zijn functie te kunnen uitoefenen legt de bestuurder de volgende eed (verklaring en belofte) af: "Ik zweer (verklaar) dat ik om tot het ambt benoemd te worden, rechtstreeks noch middellijk, onder welke naam of welk voorwendsel ook, enige gift of gunst heb gegeven of beloofd. Ik zweer (verklaar en belooft) dat ik, om iets in dit ambt te doen of te laten, rechtstreeks noch middellijk enig geschenk of enige belofte heb aangenomen of zal aannemen. Ik zweer (beloof) dat ik getrouw zal zijn aan de Grondwet, dat ik de wetten zal nakomen en dat ik mijn plichten uit het ambt naar eer en geweten zal vervullen."

Persoonlijke belangen

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

Incompatibiliteiten en nevenfuncties

- Verboden overeenkomsten/handelingen: bestuurders mogen in geschillen, waar de [gemeente OF provincie OF waterschaps]bestuur partij is, niet als advocaat, adviseur of gemachtigde werkzaam zijn. Zij mogen bepaalde overeenkomsten, waar [de gemeente OF de provincie OF het waterschap] bij betrokken is, niet rechtstreeks of middellijk aangaan. Van verboden overeenkomsten kan ont-heffing worden verleend.
(artikelen [41c, eerste lid, en 69, eerste lid, jo artikel 15, eerste en tweede lid, Gemeentewet] OF 40c, eerste lid, en 68, eerste lid, jo artikel 15, eerste en tweede lid, Provinciewet OF 45 en 47, derde lid, jo artikel 33, eerste en tweede lid, Waterschapswet).
- Onverenigbaarheid van functies: het zijn van een bestuurder sluit het hebben van een aantal ande-re functies uit ([artikelen 36b en 68 Gemeentewet OF artikelen 35c en 67 Provinciewet OF artikel 45 jo artikel 31, tweede lid, en artikel 47, eerste lid, Waterschapswet]).
- Op overtreding van de incompatibiliteitenregeling staat uiteindelijk de sanctie van ontslag ([artike-len 46, tweede lid, en 47 Gemeentewet OF artikelen 45, tweede lid, en 46 Provinciewet OF artikel 45 jo artikelen 31, derde lid, en 33, vierde lid, Waterschapswet]).
- Vervulling nevenfuncties: voor bestuurders is bepaald dat zij geen nevenfuncties hebben die ongewenst zijn met het oog op een goede vervulling van hun ambt. Voor [burgemeesters OF commissarissen van de Koning OF waterschapvoorzitters] is daaraan toegevoegd dat zij evenmin nevenfuncties hebben die ongewenst zijn met het oog op de handhaving van hun onpartijdigheid en onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin. Bestuurders melden het voornemen tot aan-vaarding van de nevenfunctie aan de volksvertegenwoordiging.
Voor de [burgemeester OF commissaris van de Koning OF waterschapvoorzitter] geldt deze meld-verplichting niet voor ambtshalve nevenfuncties (artikelen [41b en 67 Gemeentewet OF 40b en 66 Provinciewet OF 44a en 48 Waterschapswet]).
- Openbaarmaking nevenfuncties: bestuurders maken openbaar welke nevenfuncties zij vervullen. Voor [burgemeesters OF commissarissen van de Koning OF waterschapvoorzitters] zijn ambtshalve nevenfuncties daarvan uitgezonderd. De lijst met nevenfuncties ligt ter inzage op het [gemeentehuis OF provinciehuis OF waterschapshuis] (artikelen [41b en 67 Gemeentewet OF 40b en 66 Provin-ciewet OF 44a en 48 Waterschapswet]).
- Openbaarmaking inkomsten nevenfuncties: fulltime bestuurders maken hun inkomsten uit neven-functies openbaar; de opgave van neveninkomsten wordt ter inzage gelegd op het [gemeentehuis OF provinciehuis OF waterschapshuis], uiterlijk 1 april na het jaar waarin de inkomsten zijn genoten (artikelen [41b en 67 Gemeentewet OF 40b en 66 Provinciewet OF artikelen 44a en 48 Water-schapswet]).
- Verrekening inkomsten nevenfuncties: bestuurders mogen geen vergoedingen ontvangen voor ambtshalve nevenfuncties; die worden in de [gemeente OF provincie OF waterschap]kas gestort. Voor fulltime bestuurders is geregeld dat de inkomsten uit andere nevenfuncties voor een deel worden verrekend, volgens dezelfde verrekenings-systematiek als voor leden van de Tweede Kam-er (artikelen [44 en 66 Gemeentewet OF 43 en 65 Provinciewet OF 44 en 48 Waterschapswet]).

Artikel 2.1.1

1. De [burgemeester OF commissaris van de Koning OF waterschapvoorzitter] levert de [gemeentesecretaris OF pro-vinciesecretaris OF secretaris-directeur] de informatie aan over de nevenfuncties die openbaar gemaakt moeten worden, bij aanvang van het ambt. Als gaande het lidmaatschap een nieuwe nevenfunctie aanvaard wordt of de om-standigheden met betrekking tot een bestaande nevenfunctie wijzigen, wordt de informatie die hierop betrekking heeft binnen één week aangeleverd bij de [gemeentesecretaris OF provinciesecretaris OF secretaris-directeur].
2. De informatie betreft in ieder geval:
 - a de omschrijving van de nevenfunctie;
 - b de organisatie voor wie de nevenfunctie wordt verricht;
 - c of het al dan niet een nevenfunctie betreft uit hoofde van het ambt;
 - d of de nevenfunctie bezoldigd of onbezoldigd is; en
 - e indien bezoldigd wat de inkomsten daaruit zijn.
3. De [gemeentesecretaris OF provinciesecretaris OF secretaris-directeur] legt hiervoor een register aan en beheert dit register. Het register is openbaar en via internet beschikbaar.

Artikel 2.1.2

1. [De wethouder OF De gedeputeerde OF Het lid van het dagelijks bestuur] levert de [gemeentesecretaris OF pro-vinciesecretaris OF secretaris-directeur] de informatie aan over de nevenfuncties die openbaar gemaakt moeten worden bij aanvang van het ambt. Als gaande de uitoefening van het ambt een nieuwe nevenfunctie aanvaard wordt of de omstandigheden met betrekking tot bestaande nevenfuncties wijzigen, wordt de informatie die hierop betrek-

- king heeft binnen één week aangeleverd bij de [gemeentesecretaris **OF** provinciesecretaris **OF** secretaris-directeur].
2. De informatie betreft in ieder geval:
 - a de omschrijving van de nevenfunctie;
 - b de organisatie voor wie de nevenfunctie wordt verricht;
 - c of het al dan niet een nevenfunctie betreft uit hoofde van het ambt;
 - d of de nevenfunctie bezoldigd of onbezoldigd is; en
 - e indien bezoldigd – voor zover deze openbaar gemaakt moeten worden - wat de inkomsten daaruit zijn.
 3. De [gemeentesecretaris **OF** provinciesecretaris **OF** secretaris-directeur] legt hiervoor een register aan en beheert dit register. Het register is openbaar en via internet beschikbaar.

Artikel 2.2

1. De [burgemeester **OF** commissaris van de Koning **OF** waterschapvoorzitter] en [de wethouder **OF** de gedeputeerde **OF** het lid van het dagelijks bestuur] handelen in de uitoefening van hun ambt niet zodanig dat zij vooruitlopen op een functie na aftreden.
2. [De wethouder **OF** De gedeputeerde **OF** Het lid van het dagelijks bestuur] bespreekt het voornemen tot tussentijdse aanvaarding van een functie na aftreden, met de [burgemeester **OF** commissaris van de Koning **OF** waterschapvoorzitter].

Artikel 2.3

1. [Burgemeester en wethouders **OF** Gedeputeerde staten **OF** Het dagelijks bestuur] sluit de [burgemeester **OF** commissaris van de Koning **OF** waterschapvoorzitter] en een [wethouder **OF** gedeputeerde **OF** lid van het dagelijks bestuur] gedurende een jaar na aftreden uit van het tegen beloning verrichten van werkzaamheden ten behoeve van [de gemeente **OF** de provincie **OF** het waterschap].
2. De uitsluiting geldt niet bij aanvaarding van een dienstbetrekking bij [de gemeente **OF** de provincie **OF** het waterschap] waar hij [burgemeester **OF** commissaris van de Koning **OF** waterschapvoorzitter], onderscheidenlijk [wethouder **OF** gedeputeerde **OF** lid van het dagelijks bestuur] was. Voor werving, selectie en indienstreding bij [de gemeente **OF** de provincie **OF** het waterschap] zijn de voor het ambtelijk personeel geldende regels ter zake van overeenkomstige toepassing.

Artikel 2.4

1. [Burgemeester en wethouders **OF** Gedeputeerde staten **OF** Het dagelijks bestuur] draagt de [burgemeester **OF** commissaris van de Koning **OF** waterschapvoorzitter] en een [wethouder **OF** gedeputeerde **OF** lid van het dagelijks bestuur] niet eerder dan een jaar na aftreden voor als kandidaat voor benoeming tot commissaris dan wel bestuurslid van een verbonden partij.
2. Onder verbonden partij wordt verstaan hetgeen hieronder wordt verstaan in artikel 1.1 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten en in artikel 4.1 van het Waterschapsbesluit.

Toelichting

Artikelen 2.1.1 en 2.1.2

Zoals uit het opgenomen wettelijk kader blijkt, zijn er enkele verschillen in de wetgeving t.a.v. de openbaarmaking van (inkomsten uit) nevenfuncties tussen de [burgemeester **OF** commissaris van de Koning **OF** waterschapvoorzitter] enerzijds en [wethouders **OF** gedeputeerden **OF** overige leden van het dagelijks bestuur] anderzijds. De nadere invulling daarvan in 2.1.1 en 2.1.2 is in lijn hiermee dan ook niet exact gelijk.

Artikelen 2.3 en 2.4

In deze bepalingen is de zogenaamde 'draaideurconstructie' geregeld. In 2.3 gedurende 1 jaar na aftreden de uitsluiting van betaalde werkzaamheden ten behoeve van [de gemeente **OF** de provincie **OF** het waterschap] en in 2.4 de uitsluiting van benoeming als commissaris of bestuurslid van een 'verbonden partij', ofwel, kort samengevat, van een organisatie waarin [de gemeente **OF** de provincie **OF** het waterschap] een bestuurlijk en financieel belang heeft. Hiermee wordt mogelijke vriendjespolitiek voorkomen en het risico op verstrengeling van persoonlijke en functionele belangen vermeden.

Het begrip 'verbonden partij' is ontleend aan het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten. Daarin staat dat een verbonden partij een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie is waarin de provincie of gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft. Een financieel belang wordt gedefinieerd als een aan de betrokken organisatie ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien die organisatie failliet gaat, onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat, indien de organisatie haar verplichtingen niet nakomt.

En onder bestuurlijk belang wordt verstaan: zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht.

Aanvaarding van een dienstbetrekking bij [de **OF** het] voormalige [gemeente **OF** provincie **OF** waterschap], is niet uitgesloten. Dat kan van belang zijn in het kader van de re-integratie van de voormalige bestuurder en ter voorkoming van uitkeringslasten voor [de gemeente **OF** de provincie **OF** het waterschap]. Uiteraard dienen daarbij de regels van werving en selectie en aanstelling te gelden die er voor iedereen zijn die bij [de gemeente **OF** de provincie **OF** het waterschap] gaat solliciteren. De draaideurconstructie geldt natuurlijk niet bij aanvaarding van het [raadslidmaatschap **OF** statenlidmaatschap **OF** lidmaatschap van het algemeen bestuur].

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

Paragraaf 3 Informatie

Wettelijk kader

Informatieplicht

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

Het Reglement van Orde voor [de gemeenteraad **OF** provinciale staten **OF** het algemeen bestuur van het waterschap] kan bepalingen bevatten die betrekking hebben op informatieverstrekking en de omgang met informatie.

Geheimhouding

- Een ieder die is betrokken bij de uitvoering van de taak van een bestuursorgaan en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, en voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift ter zake van die gegevens een geheimhoudingsplicht geldt, is verplicht tot geheimhouding van die gegevens, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hem tot mededeling verplicht of uit zijn taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit (artikel 2:5 Algemene wet bestuursrecht).
- [Burgemeester en wethouders **OF** Gedeputeerde staten **OF** Het dagelijks bestuur van het waterschap] [kunnen **OF** kan] op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, geheimhouding opleggen. Ook de [burgemeester **OF** commissaris van de Koning **OF** waterschapvoorzitter] heeft die bevoegdheid. De geheimhoudingsplicht moet worden bevestigd door de volksvertegenwoordiging. Ook [de gemeenteraad **OF** provinciale staten **OF** het algemeen bestuur van het waterschap] onderscheidenlijk (de voorzitter van) een commissie [kan **OF** kunnen] geheimhouding opleggen (artikelen [25, 55 en 86 Gemeentewet **OF** 25, 55 en 91 Provinciewet **OF** 37 en 43 Waterschapswet]).
- Het schenden van de geheimhoudingsplicht is een misdrijf (artikel 272 Wetboek van Strafrecht).

Artikel 3.1

De [burgemeester **OF** commissaris van de Koning **OF** waterschapvoorzitter] respectievelijk [de wethouder **OF** de gedeputeerde **OF** het lid van het dagelijks bestuur] zorgt ervoor dat vertrouwelijke en geheime informatie waarover hij beschikt veilig wordt bewaard.

Artikel 3.2

De [burgemeester **OF** commissaris van de Koning **OF** waterschapvoorzitter] respectievelijk [de wethouder **OF** de gedeputeerde **OF** het lid van het dagelijks bestuur] maakt niet ten eigen bate of ten bate van derden gebruik van in de uitoe-

Toelichting

Artikel 3.1

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

Paragraaf 4 Omgang met geschenken en uitnodigingen

Wettelijk kader

Afleggen eed of belofte

De eed of belofte die op grond van de artikelen [41a en 65 van de Gemeentewet **OF** 40a en 64 van de Provinciewet **OF** 45 en 50 van de Waterschapswet] moet worden afgelegd heeft onder meer betrekking op het geven, aannemen of beloven van giften, gunsten of geschenken. Zie voor de wetstekst inzake de eed of belofte het wettelijk kader onder 2 voor de bepalingen ter voorkoming van belangenverstrengeling.

Artikel 4.1

1. De [burgemeester **OF** commissaris van de Koning **OF** waterschapvoorzitter] respectievelijk [de wethouder **OF** de gedeputeerde **OF** het lid van het dagelijks bestuur] accepteert geen geschenken, faciliteiten en diensten als zijn onafhankelijke positie hierdoor kan worden beïnvloed.
2. Onverminderd het eerste lid kan de [burgemeester **OF** commissaris van de Koning **OF** waterschapvoorzitter] respectievelijk [de wethouder **OF** de gedeputeerde **OF** het lid van het dagelijks bestuur] incidentele geschenken die een geschatte waarde van ten hoogste € 50 vertegenwoordigen behouden.
3. Geschenken die de [burgemeester **OF** commissaris van de Koning **OF** waterschapvoorzitter] respectievelijk [de wethouder **OF** de gedeputeerde **OF** het lid van het dagelijks bestuur] uit hoofde van zijn ambt ontvangt en die een geschatte waarde van meer dan € 50 vertegenwoordigen worden, als zij niet worden teruggestuurd, eigendom van [de gemeente **OF** de provincie **OF** het waterschap].
4. De [gemeentesecretaris **OF** provinciesecretaris **OF** secretaris-directeur] legt een register aan van de geschenken met een geschatte waarde van meer dan € 50. In het register is aangegeven welke bestemming [de gemeente **OF** de provincie **OF** het waterschap] hieraan heeft gegeven. Het register is openbaar en via internet beschikbaar.
5. Geschenken worden niet op het huisadres ontvangen.

Artikel 4.2

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

Artikel 4.3

1. Invitaties voor excursies, evenementen en buitenlandse reizen voor rekening van anderen dan [de gemeente **OF** de provincie **OF** het waterschap] legt de [burgemeester **OF** commissaris van de Koning **OF** waterschapvoorzitter] respectievelijk [de wethouder **OF** de gedeputeerde **OF** het lid van het dagelijks bestuur] vooraf ter bespreking voor aan [burgemeester en wethouders **OF** gedeputeerde staten **OF** het dagelijks bestuur].
2. De [burgemeester **OF** commissaris van de Koning **OF** waterschapvoorzitter], onderscheidenlijk [de wethouder **OF** de gedeputeerde **OF** het lid van het dagelijks bestuur] maakt de excursies en evenementen die hij heeft aanvaard open-

- baar binnen één week nadat de excursie, onderscheidenlijk het evenement heeft plaatsgevonden. Daarbij wordt ook openbaar gemaakt wie deze kosten voor zijn rekening heeft genomen.
3. De informatie is via internet beschikbaar.
 4. De informatie over buitenlandse reizen voor rekening van derden wordt binnen één week na terugkeer in Nederland opgenomen in het register, bedoeld in artikel 5.3, tweede lid.

Toelichting

Artikel 4.1

In de gedragscode is uitgangspunt dat geschenken, faciliteiten en diensten niet worden geaccepteerd als hiermee de onafhankelijke positie van de bestuurder kan worden beïnvloed. Dat is in ieder geval aan de orde in onderhandelingsituaties. Is daarvan geen sprake dan kunnen om praktische redenen incidentele kleine geschenken (met een geschatte waarde van € 50 of minder) door de bestuurder worden aanvaard, echter nooit op het huisadres. Duurdere geschenken worden niet aanvaard. Zij worden teruggestuurd of eigendom van [de gemeente **OF** de provincie **OF** het waterschap] [die **OF** dat] zorgt voor een goede bestemming van het geschenk. In een openbaar register worden opgenomen welke geschenken van meer dan € 50 [de gemeente **OF** de provincie **OF** het waterschap] heeft aanvaard en welke bestemming daaraan is gegeven.

Artikel 4.2

Dit geldt ook als het gaat om werkbezoeken.

Artikel 4.3

Het gaat hier om excursies en evenementen die betrokkene als [burgemeester **OF** commissaris van de Koning **OF** waterschapsvoorzitter], onderscheidenlijk als [wethouder **OF** gedeputeerde **OF** lid van het dagelijks bestuur] aanvaardt. Excursies en evenementen in de hoedanigheid van lid van een politieke partij vallen hier dus niet onder.

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

Paragraaf 5 Gebruik van voorzieningen van [de gemeente OF de provincie OF het waterschap]

Wettelijk kader

Geen andere inkomsten:

Een bestuurder geniet geen andere vergoedingen ten laste van [de gemeente **OF** de provincie **OF** het waterschap] dan die bij of krachtens wet toegestaan zijn (artikelen [44 en 66 Gemeentewet **OF** 43 en 66 Provinciewet **OF** 44 en 48 Waterschapswet]).

Procedure van declaratie (modelverordeningen VNG en IPO):

Er zijn voor [wethouders **OF** gedeputeerden] voorschriften opgenomen in de [gemeentelijke **OF** provinciale] verordening over de wijze van declaratie (inclusief het overleggen van bewijsstukken) van vooruit betaalde (zakelijke) kosten en over rechtstreekse facturering van (zakelijke) kosten bij de [gemeente **OF** provincie]. Ook zijn in de [gemeentelijke **OF** provinciale] verordening voor [wethouders **OF** gedeputeerden] voorschriften opgenomen over het (zakelijk) gebruik van een [gemeentelijke **OF** provinciale] creditcard.

Buitenlandse dienstreis voor [wethouders **OF** gedeputeerden] (modelverordeningen VNG en IPO): Als de [wethouder **OF** gedeputeerde] in het [gemeentelijk **OF** provinciaal] belang een reis buiten Nederland maakt, worden de in redelijkheid gemaakte noodzakelijke reis- en verblijfkosten vergoed. Voor een reis in het [gemeentelijk **OF** provinciaal] belang buiten Nederland, niet zijnde een reis naar een Europese instelling, is vooraf toestemming van [burgemeester en wethouders **OF** gedeputeerde staten] vereist.
[De gemeenteraad **OF** Provinciale staten] [kan **OF** kunnen] aan deze toestemming voorwaarden verbinden.

Artikel 5.1

1. Het bestuursorgaan richt de financiële en administratieve organisatie zodanig in dat er een getrouw beeld mogelijk is van de juistheid en rechtmatigheid van de uitgaven en hanteren heldere procedures over de wijze waarop functionele uitgaven rechtstreeks in rekening worden gebracht of kunnen worden gedeclareerd bij [de gemeente **OF** de provincie **OF** het waterschap].
2. De [burgemeester **OF** commissaris van de Koning **OF** waterschapvoorzitter] en [de wethouder **OF** de gedeputeerde **OF** het lid van het dagelijks bestuur] verantwoordt zich over zijn gebruik van de voorzieningen volgens de in het kader van het eerste lid vastgestelde regels en procedures.

Artikel 5.2

1. De [burgemeester **OF** commissaris van de Koning **OF** waterschapvoorzitter] respectievelijk [de wethouder **OF** de gedeputeerde **OF** het lid van het dagelijks bestuur] meldt het voornemen tot een buitenlandse dienstreis of een uitnodiging daartoe aan [burgemeester en wethouders **OF** gedeputeerde staten **OF** het dagelijks bestuur]. Hij verschaft daarbij informatie over het doel en de duur van de reis, de bijbehorende beleidsoverwegingen, de samenstelling van het gezelschap dat meereist, de geraamde kosten en de wijze waarop van de reis verslag wordt gedaan.
2. De [burgemeester **OF** commissaris van de Koning **OF** waterschapvoorzitter], onderscheidenlijk [de wethouder **OF** de gedeputeerde **OF** het lid van het dagelijks bestuur] meldt daarbij tevens als hij voornemens is om de buitenlandse reis voor privédoeleinden te verlengen. De extra kosten van de verlenging komen daarbij volledig voor eigen rekening.
3. [Burgemeester en wethouders **OF** Gedeputeerde staten **OF** Het dagelijks bestuur] betreft alle aspecten in de besluitvorming en informeert [de gemeenteraad **OF** Provinciale staten **OF** het algemeen bestuur] zo spoedig mogelijk over het genomen besluit.

Artikel 5.3

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

Artikel 5.4

Voor de toepassing van de artikelen 5.2 en 5.3 wordt onder buitenlandse dienstreis niet verstaan een dienstreis naar een Europese instelling of een dienstreis naar een [buurgemeente **OF** buurprovincie **OF** buurwaterschap] in het buitenland.

Artikel 5.5

De [burgemeester **OF** commissaris van de Koning **OF** waterschapvoorzitter] respectievelijk een [wethouder **OF** gedeputeerde **OF** lid van het dagelijks bestuur] declareert geen kosten die reeds op andere wijze worden vergoed.

Artikel 5.6

Gebruik van voorzieningen en eigendommen van [de gemeente **OF** de provincie **OF** het waterschap] ten eigen bate of ten bate van derden is niet toegestaan, tenzij hier andere afspraken over gemaakt zijn.

Toelichting

Artikel 5.1

Aan bestuurders worden rechtspositionele voorzieningen, vergoedingen en andere verstrekkingen geboden die een goed functioneren van de bestuurders mogelijk maken.

Wat betreft de uitwerking van de principes van dit stelsel zou kunnen worden aangesloten bij de werkwijze in het Voorzieningenbesluit dat geldt voor ministers en staatssecretarissen:

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

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

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

Artikelen 5.2 en 5.3

Uitgangspunten zijn hier eigen verantwoordelijkheid, transparantie en bereidheid om verantwoording af te leggen. De beoordeling van de noodzaak van de buitenlandse dienstreis ligt uiteindelijk bij [burgemeester en wethouders **OF** gedeputeerde staten **OF** het dagelijks bestuur].

Ingevolge artikel 5.4 gelden de bepalingen van de artikelen 5.2 en 5.3 niet voor de meer reguliere (buitenlandse) dienstreizen naar een Europese instelling of een dienstreis naar een [buurgemeente **OF** buurprovincie **OF** buurwaterschap] in het buitenland. Voor dergelijke (buitenlandse) reizen vormen deze bepalingen wel een belangrijke richtsnoer.

Buitenlandse reizen die worden gemaakt ten behoeve van de politieke partij zijn geen 'dienstreizen' en vallen dus niet onder de artikelen 5.2 en 5.3 en komen niet ten laste van [de gemeente **OF** de provincie **OF** het waterschap].

Artikel 5.6

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

Paragraaf 6 Uitvoering gedragscode

Artikel 6.1

[De gemeenteraad **OF** Provinciale staten **OF** Het algemeen bestuur] [bevordert **OF** bevorderen] de eenduidige interpretatie van de gedragscode. Ingeval van leemtes en onduidelijkheden in de gedragscode voorzien zij daarin.

Artikel 6.2

1. Op voorstel van de [burgemeester **OF** commissaris van de Koning **OF** waterschapvoorzitter] [maakt **OF** maken] de [gemeenteraad **OF** provinciale staten **OF** het algemeen bestuur] in ieder geval afspraken over:
 - a. de periodieke bespreking van het onderwerp integriteit in het algemeen en van de gedragscode in het bijzonder;
 - b. de aanwijzing van contactpersonen of aanspreekpunten integriteit;
 - c. de processtappen die worden gevolgd in geval van een vermoeden van een integriteitschending van een politieke ambtsdrager van [de gemeente **OF** de provincie **OF** het waterschap].
2. De afspraken, bedoeld in het eerste lid, maken deel uit van deze gedragscode.

Toelichting

Artikel 6.1

[De gemeenteraad **OF** provinciale staten **OF** Het algemeen bestuur] [is **OF** zijn] het hoogste bestuursorgaan en als zodanig verantwoordelijk voor de inhoud van de gedragscode, voor een eenduidige interpretatie daarvan en voor wijziging/aanvulling daarvan bij onduidelijkheden of leemtes.

Artikel 6.2

De [Gemeentewet **OF** Provinciewet **OF** Waterschapswet] verplicht [de gemeenteraad **OF** provinciale staten **OF** het algemeen bestuur] om voor zichzelf en voor de bestuurders een gedragscode vast te stellen.

Aanvullend op de wettelijke regels die gelden voor politieke ambtsdragers, bevat de gedragscode een aantal materiële normen waaraan de politieke ambtsdragers zich committeren.

De [burgemeester **OF** commissaris van de Koning **OF** waterschapvoorzitter] krijgt de wettelijke taak om de bestuurlijke integriteit van zijn of haar [gemeente **OF** provincie **OF** waterschap] te bevorderen. Hiermee is de verantwoordelijkheid voor de portefeuille 'integriteit' duidelijk belegd. De wettelijke bepalingen bieden de ruimte om naar gelang de situatie handelend op te treden, waarbij niet alleen gedacht moet worden aan het optreden bij incidenten.

Belangrijk onderdeel is ook de preventie: ervoor te zorgen dat integriteit en integriteitsbewustzijn in de bestuurlijke gremia een plek krijgen en daarbij afspraken te maken over een regelmatige bespreking van het thema integriteit, zowel met de volksvertegenwoordiging als binnen het bestuur. De [burgemeester **OF** commissaris van de Koning **OF** waterschapvoorzitter] hoeft hier niet alleen voor te staan. Een daartoe aangewezen contactpersoon of vertrouwenspersoon (bijvoorbeeld de [griffier **OF** secretaris-directeur]) kan hier in relatie tot [de gemeenteraad **OF** provinciale staten **OF** het algemeen bestuur] eveneens een belangrijke rol in spelen.

Goed denkbaar is ook dat [de gemeenteraad **OF** provinciale staten **OF** het algemeen bestuur] met de [burgemeester **OF** commissaris van de Koning **OF** waterschapvoorzitter] nadere afspraken [maakt **OF** maken] over de werkwijze die wordt gevolgd ingeval zich een incident of een vermoeden van een integriteitsschending voordoet. Dat geeft houvast en rust op het moment dat er gehandeld dient te worden.

Al deze processuele en procedurele afspraken kunnen onderdeel uitmaken van de gedragscode. De onderwerpen, genoemd in artikel 6.2, eerste lid, zijn niet uitputtend.

Modelgedragscode Integriteit volksvertegenwoordigers in gemeenten, provincies en waterschappen

[De raad van de gemeente **OF** Provinciale staten van **OF** Het algemeen bestuur van] [naam gemeente **OF** provincie **OF** waterschap];

gelezen het voorstel van [burgemeester en wethouders **OF** gedeputeerde staten **OF** het dagelijks bestuur] van [datum en nummer];

gelet op artikel [15, derde lid, van de Gemeentewet **OF** 15, derde lid, van de Provinciewet **OF** 33, derde lid, van de Waterschapswet];

[gezien het advies van [naam commissie];]

besluit[en] vast te stellen de Gedragscode integriteit [raadsleden **OF** statenleden **OF** leden van het algemeen bestuur] [naam gemeente **OF** provincie **OF** waterschap en eventueel jaartal].

Inleiding

Deze inleiding maakt integraal onderdeel uit van deze gedragscode.

Goed bestuur is integer bestuur. Daarmee is integriteit niet alleen een verantwoordelijkheid van de individuele politieke ambtsdragers, maar een gezamenlijk belang dat de hele organisatie en het hele bestuur in al zijn geledingen aangaat. De gedragscode richt zich daarom zowel tot de individuele politieke ambtsdragers als tot de bestuursorganen. Ons democratische systeem en de democratische processen kunnen niet zonder integer functionerende organen en functionarissen. Integriteit van politieke ambtsdragers verwijst naar de zorgvuldigheid die politieke ambtsdragers moeten betrachten bij het invullen van hun rol in de democratische rechtsstaat. Dat betekent de verantwoordelijkheid nemen die met de functie samenhangt en bereid zijn verantwoording af te leggen, aan collega-bestuurders en/of (leden van) de volksvertegenwoordiging en bovenal aan de burger. In de democratische rechtsstaat dient eenieder zich te houden aan de wetten en regels die op democratische wijze zijn vastgesteld. Dat geldt zeker voor de politieke ambtsdragers die (mede)verantwoordelijk zijn voor de totstandkoming van die wetten en regels. Zonder dat zal het vertrouwen in de democratische rechtsstaat worden ondermijnd en het draagvlak voor de naleving van de wetten en regels verdwijnen. Vertrekpunt voor de politieke ambtsdrager is dan ook de eed of gelofte die de politieke ambtsdrager bij de ambtsaanvaarding aflegt.

Integriteit is niet alleen een kwestie van regels, maar ziet ook op de onderlinge omgangsvormen. Een respectvolle omgang met burgers en organisaties, tussen politieke ambtsdragers onderling en tussen politieke ambtsdragers en medewerkers, met behoud van eigen politieke inhoud en stijl, is van groot belang.

De volksvertegenwoordiging stelt zowel voor de eigen leden als voor de dagelijkse bestuurders (voorzitter en overige leden van het dagelijks bestuur) een gedragscode vast. Dat is zo vastgelegd in de [Gemeentewet **OF** Provinciewet **OF** Waterschapswet]. De gedragscode is richtsnoer voor het handelen van individuele politieke ambtsdragers en heeft tot doel hen te ondersteunen bij de invulling van hun verantwoordelijkheid voor de integriteit van het openbaar bestuur. Voor de twee groepen van politieke ambtsdragers (volksvertegenwoordigers en dagelijkse bestuurders) is er een afzonderlijke gedragscode. Onderhavige gedragscode heeft betrekking op de volksvertegenwoordigers: [raadsleden **OF** statenleden **OF** leden van het algemeen bestuur van het waterschap]. Veel bepalingen zijn voor de volksvertegenwoordigers en de dagelijkse bestuurders gelijk. Er zijn ook verschillen. Die hebben te maken met de staatsrechtelijke posities en met de voor hen geldende wettelijke (integriteits)regels. [De gemeenteraad is **OF** Provinciale staten zijn **OF** Het algemeen bestuur van het waterschap is] een politiek orgaan. In de volksvertegenwoordigingen worden specifieke of (partij-)politieke belangen ingebracht voor het algemeen belang van [de gemeente **OF** de provincie **OF** het waterschap]. Deze politieke ambtsdragers krijgen het mandaat van hun kiezers en de gedragscode dient de vervulling van het kiezersmandaat te ondersteunen.

Het handelen van het dagelijks bestuur en van de bestuurders staat ten dienste van [de gemeente **OF** de provincie **OF** het waterschap]. De ambtsdragers aan wie en de organen waaraan het dagelijks bestuur is opgedragen, zijn over hun

bestuurlijke handelen en over hun functioneren verantwoording schuldig aan de volksvertegenwoordigende organen. Aan het dagelijks bestuur en de bestuurders worden ook in de gedragscode bijzondere eisen gesteld om optimale openheid en controleerbaarheid mogelijk te maken.

Het rechtskarakter van de gedragscode is dat van een interne regeling, als nadere invulling en concretisering van de wettelijke regels. De gedragscode bevat in aanvulling op wettelijke regels gedragsnormen en regels over procedures die de transparantie van het handelen van politieke ambtsdragers evenals van de besluitvorming over en de naleving van de normen vergroten. Zij vormt een beoordelingskader en leidraad bij twijfel, vragen en discussies. Het niet naleven van de gedragscode heeft geen rechtsgevolgen. Sprake is van zelfbinding. De regels worden in gezamenlijk debat vastgesteld door de politieke ambtsdragers zelf. In dit licht moeten de regels in de code worden gezien. Dat maakt de gedragscode evenwel niet vrijblijvend. De volksvertegenwoordigers kunnen daarop worden aangesproken en zij dienen zich over de naleving ervan te verantwoorden. Het niet naleven van de gedragscode kan dus wel onderdeel worden van politiek debat en politieke gevolgen hebben.

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

Integer handelen kan alleen in een cultuur en organisatie waar ook de andere waarden van goed bestuur worden nastreefd. De Nederlandse Code voor Goed Openbaar Bestuur¹ benoemt een aantal kernwaarden van goed openbaar bestuur. Integriteit wordt hierin in één adem genoemd met openheid. 'Openheid en integriteit: "het bestuur is open en integer en maakt duidelijk wat het daaronder verstaat." De wetgeving (en de gedragscode in aanvulling hierop) bevat diverse voorschriften inzake openheid met het oog op de integriteit.

Die voorschriften hebben betrekking op openbaarmaking van nevenfuncties en/of neveninkomsten, van geschenken, buitenlandse reizen, excursies en evenementen. De registraties in de codes zijn bedoeld om de transparantie te bevorderen die belangenverstrengeling en onverantwoord en/of onjuist gebruik van publieke middelen door politieke ambtsdragers moeten tegengaan. De politieke ambtsdrager is primair zelf verantwoordelijk voor zijn integriteit en hij zal zich daar in alle openheid over moeten verantwoorden.

De Nederlandse Code voor Goed Openbaar Bestuur verbindt openheid en integriteit met de kernwaarden participatie, behoorlijke contacten met burgers, doelgerichtheid en doelmatigheid, legitimiteit, lerend en zelfreinigend vermogen en verantwoording. Al deze kernwaarden klinken in verschillende mate door in de hierna volgende gedragscode.

¹ De Nederlandse Code voor Goed Openbaar Bestuur (23 juni 2009) bevat basale beginselen van goed openbaar bestuur en is een informeel instrument dat een beroep doet op de eigen verantwoordelijkheid van besturen van gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk om gewetensvol invulling te geven aan hun taken en verantwoordelijkheden in het openbaar bestuur. De Code bevat geen juridisch afdwingbare normen.

Paragraaf 1 Algemene bepalingen

Wettelijke grondslag

[De gemeenteraad **OF** Provinciale staten **OF** Het algemeen bestuur] [stelt **OF** stellen] een gedragscode vast voor hun leden [artikel 15, derde lid, Gemeentewet **OF** artikel 15, derde lid, Provinciewet **OF** artikel 33, derde lid, Waterschapswet].

Artikel 1.1

Deze gedragscode geldt voor de [raadsleden **OF** statenleden **OF** leden van het algemeen bestuur], maar richt zich ook tot de bestuursorganen.

Artikel 1.2

Deze gedragscode is openbaar en via internet beschikbaar.

Paragraaf 2 Voorkomen van belangenverstremgeling

Wettelijk kader

Afleggen eed of belofte ([artikel 14 Gemeentewet **OF** artikel 14 Provinciewet **OF** artikel 34 Waterschapswet])

Alvorens hun functie te kunnen uitoefenen leggen de [raadsleden **OF** statenleden **OF** leden van het algemeen bestuur] in de vergadering, in handen van de voorzitter, de volgende eed (verklaring en belofte) af: "Ik zweer (verklaar) dat ik om tot [raadslid **OF** Statenlid **OF** lid van het algemeen bestuur] benoemd te worden, rechtstreeks noch middellijk, onder welke naam of welk voorwendsel ook, enige gift of gunst heb gegeven of beloofd. Ik zweer (verklaar en beloof) dat ik, om iets in dit ambt te doen of te laten, rechtstreeks noch middellijk enig geschenk of enige belofte heb aangenomen of zal aannemen. Ik zweer (beloof) dat ik getrouw zal zijn aan de Grondwet, dat ik de wetten zal nakomen en dat ik mijn plichten als [raadslid **OF** Statenlid **OF** lid van het algemeen bestuur] naar eer en geweten zal vervullen."

Persoonlijke belangen

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

Incompatibiliteiten en nevenfuncties

- Verboden overeenkomsten/handelingen: volksvertegenwoordigers mogen in geschillen, waar [de gemeente(bestuur) **OF** de provincie(bestuur) **OF** het waterschap(sbestuur) partij is, niet als advocaat, adviseur of gemachtigde werkzaam zijn. Zij mogen bepaalde overeenkomsten, waar [de gemeente **OF** de provincie **OF** het waterschap] bij betrokken is, niet rechtstreeks of middellijk aangaan. Van verboden overeenkomsten kan ontheffing worden verleend (artikel 15, eerste en tweede lid, Gemeentewet **OF** artikel 15, eerste en tweede lid, Provinciewet **OF** artikel 33, eerste en tweede lid, Waterschapswet).

Op overtreding staat uiteindelijk de sanctie van schorsing en vervallenverklaring van het lidmaatschap van de volksvertegenwoordiging (artikelen X7, X7a en X8 Kieswet).

- Onverenigbaarheid van functies: het zijn van volksvertegenwoordiger sluit het hebben van een aantal andere functies uit ([artikel 13 Gemeentewet **OF** artikel 13 Provinciewet **OF** artikel 31 Waterschapswet]). Dat leidt er uiteindelijk toe dat betrokkene ophoudt lid te zijn van de volksvertegenwoordiging (artikel X1 Kieswet).
- Openbaarmaking nevenfuncties: volksvertegenwoordigers maken openbaar welke nevenfuncties zij vervullen. De lijst met nevenfuncties ligt ter inzage op [het gemeentehuis **OF** het provinciehuis **OF** het waterschapshuis] ([artikel 12 Gemeentewet **OF** artikel 11 Provinciewet **OF** artikel 32 Waterschapswet]).

Artikel 2

1. Het [raadslid **OF** statenlid **OF** lid van het algemeen bestuur] levert de [griffier **OF** secretaris-directeur] de informatie aan over de (neven)functies die openbaar gemaakt moeten worden bij aanvang van het [raadslidmaatschap **OF** statenlidmaatschap **OF** lidmaatschap van het algemeen bestuur]. Als gaande het lidmaatschap nieuwe (neven)functies aanvaard worden of de omstandigheden met betrekking tot bestaande (neven)functies wijzigen, wordt de informatie die hierop betrekking heeft binnen één week aangeleverd bij de [griffier **OF** secretaris-directeur].
2. De informatie betreft in ieder geval:
 - a de omschrijving van de (neven)functie;
 - b de organisatie voor wie de (neven)functie wordt verricht;
 - c of het al dan niet een (neven)functie betreft uit hoofde van het [raadslidmaatschap **OF** statenlidmaatschap **OF** lidmaatschap van het algemeen bestuur]; en
 - d of de (neven)functie bezoldigd of onbezoldigd is.
3. De [griffier **OF** secretaris-directeur] legt hiervoor een register aan en beheert dit register. Het register is openbaar en via internet beschikbaar.

Toelichting

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

Paragraaf 3 Informatie

Wettelijk kader

Informatieplicht

[Burgemeester en wethouders **OF** Gedeputeerde staten **OF** Het dagelijks bestuur van het waterschap] en elk van zijn leden zijn verplicht alle inlichtingen te geven die de volksvertegenwoordiging nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak. Het betreft zowel een actieve als een passieve informatieplicht. Ook als individuele volksvertegenwoordigers informatie vragen zal die informatie aan de volksvertegenwoordiging moeten worden verstrekt.

De informatie kan alleen worden geweigerd als die in strijd is met het openbaar belang ([artikel 169 Gemeentewet **OF** artikel 167 Provinciewet **OF** artikel 89 Waterschapswet]).

Het Reglement van Orde voor [de gemeenteraad **OF** provinciale staten **OF** het algemeen bestuur van het waterschap] kan bepalingen bevatten die betrekking hebben op informatieverstrekking en de omgang met informatie.

Geheimhouding

- Een ieder die is betrokken bij de uitvoering van de taak van een bestuursorgaan en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, en voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift ter zake van die gegevens een geheimhoudingsplicht geldt, is verplicht tot geheimhouding van die gegevens, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hem tot mededeling verplicht of uit zijn taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit (artikel 2:5 Algemene wet bestuursrecht).
- [Burgemeester en wethouders **OF** Gedeputeerde staten **OF** Het dagelijks bestuur van het waterschap] [kunnen **OF** kan] op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, geheimhouding opleggen. Ook de [burgemeester **OF** commissaris van de Koning **OF** waterschapsvoorzitter] heeft die bevoegdheid. De geheimhoudingsplicht moet worden bevestigd door de volksvertegenwoordiging. Ook [de gemeenteraad **OF** provinciale staten **OF** het algemeen bestuur van het waterschap], onderscheidenlijk (de voorzitter van) een commissie [kan **OF** kunnen] geheimhouding opleggen ([artikelen 25, 55 en 86 Gemeentewet **OF** artikelen 25, 55 en 91 Provinciewet **OF** artikelen 37 en 43 Waterschapswet]).
- Het schenden van de geheimhoudingsplicht is een misdrijf (artikel 272 Wetboek van Strafrecht).

Artikel 3.1

Het [raadslid **OF** statenlid **OF** lid van het algemeen bestuur] zorgt ervoor dat vertrouwelijke en geheime informatie waarover hij beschikt veilig wordt bewaard.

Artikel 3.2

Het [raadslid **OF** statenlid **OF** lid van het algemeen bestuur] maakt niet ten eigen bate of ten bate van derden gebruik van in de uitoefening van het ambt verkregen niet openbare informatie.

Toelichting

Artikel 3.1

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

Paragraaf 4 Omgang met geschenken en uitnodigingen

Wettelijk kader

Afleggen eed of belofte

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

Artikel 4.1

1. Een [raadslid **OF** statenlid **OF** lid van het algemeen bestuur] accepteert geen geschenken, faciliteiten en diensten als zijn onafhankelijke positie hierdoor kan worden beïnvloed.
2. Onverminderd het eerste lid kan het [raadslid **OF** statenlid **OF** lid van het algemeen bestuur] incidentele geschenken die een geschatte waarde van ten hoogste € 50 vertegenwoordigen behouden.
3. Geschenken die het [raadslid **OF** statenlid **OF** lid van het algemeen bestuur] uit hoofde van zijn ambt ontvangt en die een geschatte waarde van meer dan € 50 vertegenwoordigen worden, als zij niet worden teruggestuurd, eigendom van [de gemeente **OF** de provincie **OF** het waterschap].
4. De [griffier **OF** secretaris-directeur] legt een register aan van de geschenken met een geschatte waarde van meer

- dan € 50. In het register is aangegeven welke bestemming [de gemeente **OF** de provincie **OF** het waterschap] hieraan heeft gegeven. Het register is openbaar en via internet beschikbaar.
5. Geschenken worden niet op het huisadres ontvangen.

Artikel 4.2

1. Deelname aan excursies en evenementen voor rekening van anderen dan [de gemeente **OF** de provincie **OF** het waterschap] maakt het [raadslid **OF** statenlid **OF** lid van het algemeen bestuur] binnen één week na deelname openbaar. Daarbij wordt ook openbaar gemaakt wie de kosten voor zijn rekening heeft genomen.
2. De informatie is openbaar en via internet beschikbaar.

Artikel 4.3

1. Een [raadslid **OF** statenlid **OF** lid van het algemeen bestuur] meldt de [griffier **OF** secretaris-directeur] de ondernomen buitenlandse reizen voor rekening van anderen dan [de gemeente **OF** de provincie **OF** het waterschap] binnen één week na terugkeer in Nederland. Hij meldt in ieder geval het doel, de bestemming en de duur van de reis en wat daarvan de kosten waren.
2. De [griffier **OF** secretaris-directeur] legt hiervoor een register aan en beheert dit register. Het register is openbaar en via internet beschikbaar.

Toelichting

Artikel 4.1

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

Is daarvan geen sprake dan kunnen om praktische redenen incidentele kleine geschenken (met een geschatte waarde van € 50 of minder) door het [raadslid **OF** statenlid **OF** lid van het algemeen bestuur] worden aanvaard, echter nooit op het huisadres. Duurdere geschenken worden niet aanvaard. Zij worden teruggestuurd of eigendom van [de gemeente **OF** de provincie **OF** het waterschap] [die **OF** dat] zorgt voor een goede bestemming van het geschenk. In een openbaar register worden opgenomen welke geschenken van meer dan € 50 [de gemeente **OF** de provincie **OF** het waterschap] heeft aanvaard en welke bestemming daaraan is gegeven.

Artikelen 4.2 en 4.3

Het gaat hier om excursies, evenementen en buitenlandse reizen die betrokkene als [raadslid **OF** statenlid **OF** lid van het algemeen bestuur] aanvaardt. Excursies, evenementen en buitenlandse reizen in de hoedanigheid van lid van een politieke partij vallen hier dus niet onder.

Paragraaf 5 Gebruik van voorzieningen van [de gemeente **OF** de provincie **OF** het waterschap]

Wettelijk kader

Procedure van declaratie (modelverordeningen VNG en IPO):

Er zijn voor [raadsleden **OF** statenleden] voorschriften opgenomen in de [gemeentelijke **OF** provinciale] verordening Rechtspositie over de wijze van declaratie (inclusief het overleggen van bewijsstukken) van vooruit betaalde (zakelijke) kosten en over rechtstreekse facturering van (zakelijke) kosten.

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

Artikel 5.1

1. Het bestuursorgaan richt de financiële en administratieve organisatie zodanig in dat er een getrouw beeld mogelijk is van de juistheid en rechtmatigheid van de uitgaven en hanteren heldere procedures over de wijze waarop functionele uitgaven rechtstreeks in rekening worden gebracht of kunnen worden gedeclareerd bij [de gemeente **OF** de provincie **OF** het waterschap].
2. Het [raadslid **OF** statenlid **OF** lid van het algemeen bestuur] verantwoordt zich over zijn gebruik van de voorzieningen volgens de in het kader van het eerste lid vastgelegde regels en procedures.

Artikel 5.2

Een [raadslid **OF** statenlid **OF** lid van het algemeen bestuur] declareert geen kosten die reeds op andere wijze worden vergoed.

Artikel 5.3

Gebruik van voorzieningen en eigendommen van [de gemeenten **OF** de provincie **OF** het waterschap] ten eigen bate of ten bate van derden is niet toegestaan, tenzij hier andere afspraken over gemaakt zijn.

Toelichting

Artikel 5.1

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

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

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

Het [raadslid **OF** statenlid **OF** lid van het algemeen bestuur] zal zich uiteraard nauwgezet moeten houden aan de regels en procedures die er met het oog hierop voor hem of haar gelden.

Artikel 5.3

Stelregel is dat privégebruik van [gemeentelijke voorzieningen **OF** provinciale voorzieningen **OF** voorzieningen van het waterschap] niet is toegestaan. Wel hebben organisaties mogelijk een specifieke regeling die privégebruik van bedrijfsmiddelen reguleert, zoals privégebruik van een mobiele telefoon.

Paragraaf 6 Uitvoering gedragscode

Artikel 6.1

[De gemeenteraad **OF** Provinciale staten **OF** Het algemeen bestuur] [bevordert **OF** bevorderen] de eenduidige interpretatie van deze gedragscode. Ingeval van leemtes en onduidelijkheden in de gedragscode voorzien zij daarin.

Artikel 6.2

1. Op voorstel van de [burgemeester **OF** commissaris van de Koning **OF** waterschapvoorzitter] [maakt **OF** maken] [de gemeenteraad **OF** provinciale staten **OF** het algemeen bestuur] in ieder geval afspraken over:
 - a de periodieke bespreking van het onderwerp integriteit in het algemeen en van de gedragscode in het bijzonder;
 - b de aanwijzing van contactpersonen of aanspreekpunten integriteit;
 - c de processtappen die worden gevolgd ingeval van een vermoeden van een integriteitschending door een politieke ambtsdrager van [de gemeente **OF** de provincie **OF** het waterschap].
2. De afspraken, bedoeld in het eerste lid, maken deel uit van deze gedragscode.

Toelichting

Artikel 6.1

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

Artikel 6.2

De [Gemeentewet **OF** Provinciewet **OF** Waterschapswet] verplicht [de gemeenteraad **OF** provinciale staten **OF** het algemeen bestuur] om voor zichzelf en voor de bestuurders een gedragscode vast te stellen.

Aanvullend op de wettelijke regels die gelden voor politieke ambtsdragers, bevat de gedragscode een aantal materiële normen waaraan de politieke ambtsdragers zich committeren.

De [burgemeester **OF** commissaris van de Koning **OF** waterschapvoorzitter] krijgt de wettelijke taak om de bestuurlijke integriteit van zijn of haar [gemeente **OF** provincie **OF** waterschap] te bevorderen. Hiermee is de verantwoordelijkheid voor de portefeuille 'integriteit' duidelijk belegd. De wettelijke bepalingen bieden de ruimte om naar gelang de situatie handelend op te treden, waarbij niet alleen gedacht moet worden aan het optreden bij incidenten.

Belangrijk onderdeel is ook de preventie: ervoor te zorgen dat integriteit en integriteitsbewustzijn in de bestuurlijke gremia een plek krijgen en daarbij afspraken te maken over een regelmatige bespreking van het thema integriteit, zowel in de volksvertegenwoordiging als met het bestuur.

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

Al deze processuele en procedurele afspraken kunnen onderdeel uitmaken van de gedragscode. De onderwerpen, genoemd in artikel 6.2, eerste lid, zijn niet uitputtend.

Colofon

Een gezamenlijke publicatie van

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Het Interprovinciaal Overleg

De Unie van Waterschappen

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

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

Maart 2016

Nr 91536

3^e Gewijzigde druk maart 2016



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

