

GEDRAGSCODE VOOR BURGEMEESTER, WETHOUDERS EN RAADSLEDEN VAN DE GEMEENTE HUIZEN

vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 1 april 2004 bij besluit nr 7

Inhoudsopgave**1. Inleiding**

- 1.1. Integriteit van het gemeentebestuur
- 1.2. Een kwestie van mentaliteit
- 1.3. Maar ook meer dan mentaliteit
- 1.4. Integriteit en verantwoordelijkheid
- 1.5. De gedragscode; algemene toelichting

2. De GEDRAGSCODE voor BESTUURDERS gemeente Huizen

- 2.1. Kernbegrippen van bestuurlijke integriteit
- 2.2. De gedragscode bestuurlijke integriteit
 - 2.2.1. Algemene bepalingen
 - 2.2.2. Belangenverstrengeling en aanbesteding
 - 2.2.3. Nevenfuncties
 - 2.2.4. Informatie
 - 2.2.5. Aannemen van geschenken
 - 2.2.6. Bestuurlijke uitgaven
 - 2.2.7. Declaraties
 - 2.2.8. Creditcards
 - 2.2.9. Gebruik van gemeentelijke voorzieningen
 - 2.2.10 Reizen buitenland

3. Bijlage onkostenvergoedingen

1. INLEIDING

1.1 *Integriteit van het gemeentebestuur*

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

Als gevolg van allerlei maatschappelijke ontwikkelingen kan de integriteit van bestuurders onder druk komen te staan. Te noemen zijn onder andere de toenemende complexiteit van de samenleving en van het openbaar bestuur, de steeds sterkere verstrengeling van het publieke en het private domein, de agressievere lobby vanuit de samenleving en het opleggen van bedrijfseconomische normen aan het overheidsmanagement.

1.2 *Een kwestie van mentaliteit*

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

1.3 *Maar ook meer dan mentaliteit*

Bewustwording en een juiste mentaliteit alleen zijn niet voldoende. Bestuurlijke integriteit is weliswaar "normaal", doch niet altijd vanzelfsprekend. Er is een systeem nodig van "checks and balances". Met heldere regels en afspraken waaraan bestuurders houvast hebben. Met een organisatiestructuur die integriteit bevordert en met controlemechanismen waardoor het gedrag van bestuurders voor elkaar en voor anderen (intern en extern) controleerbaar wordt.

Gedragsregels bevatten de normen en waarden waaraan de bestuurders zich verbinden en vormen een belangrijk toetsingskader. Een heldere en open discussie en besluitvorming zijn hierbij van groot belang. Collegiale besluitvorming over gevoelige zaken en het onthouden van deelname aan de stemming in het college of raad in het geval van belangenverstrengeling, kunnen dienen als waarborg tegen integriteitschending. Om die reden heeft de wetgever, in het kader van de Wet dualisering gemeentebestuur, in de (nieuwe) Gemeentewet de wettelijke verplichting opgenomen tot vaststelling van een zgn. gedragscode voor raadsleden, wethouders en burgemeester. Het is aan de gemeenteraad om een dergelijke gedragscode vast te stellen. (Zie Gemeentewet artikel 15, derde lid, artikel 41 c, tweede lid en artikel 69, tweede lid).

Dit past in de maatregelen ter versterking van de controlerende functie van de raad en van de publieke verantwoording door het gemeentebestuur.

1.4 *Integriteit en verantwoordelijkheid.*

Integriteit is de primaire verantwoordelijkheid van elke gemeente afzonderlijk. De gemeente wordt geacht het integriteitsbeleid vorm te geven op een wijze die aansluit bij de eigen bestuurlijke structuur en cultuur.

Hoewel integriteit meer is dan uitsluitend het vaststellen van een gedragscode voor de bestuurders, wordt hiermede wel een basis gelegd voor verantwoord handelen van bestuurders. De gedragscode is vrijwel geheel ontleend aan de model-gedragscode zoals deze door het

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is ontwikkeld.

1.5. *De gedragscode; algemene toelichting*

Het doel van de gedragscode is, zoals reeds is aangeduid, om bestuurders een houvast te bieden bij het bepalen van normen omtrent de integriteit van het bestuur. De code kan de discussie stimuleren om lokaal tot regels te komen, waarbij rekening kan worden gehouden met specifieke omstandigheden. De code bevat regels zowel voor het bestuursorgaan in zijn geheel als voor bestuurders afzonderlijk. Onder bestuurders wordt verstaan burgemeester en wethouders, alsmede raadsleden.

De code geeft niet per definitie regels die rechtskracht hebben, maar heeft vooral bestuurlijke en politieke relevantie. Bestuurders zijn op de naleving van gedragscodes aanspreekbaar en wanneer zij zich er niet aan houden kan dat gevolgen hebben voor hun functioneren en voor hun positie. Naast deze code bestaan er voorschriften die in wet of elders geregeld zijn, bijvoorbeeld over fraude, valsheid in geschrifte en over nevenfuncties. Dergelijke voorschriften zijn niet in deze code opgenomen. De code bevat zowel normen over hoe in een bepaalde situatie te handelen als regels over procedures die moeten worden gevolgd. Procedure-afspraken kunnen een onlosmakelijk onderdeel zijn van een gedragsregel en de transparantie en daarmee de controleerbaarheid vergroten.

De code bestaat uit twee onderdelen.

Deel I beschrijft een aantal kernbegrippen van integriteit en plaatst daarmee het vraagstuk in een breder kader. Zij vormen als het ware de algemene uitgangspunten voor de gedragscode.

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

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

2. De GEDRAGSCODE voor BESTUURDERS gemeente Huizen

Deel I: Kernbegrippen van bestuurlijke integriteit

Leden van colleges van burgemeester en wethouders en leden van de gemeenteraad stellen bij hun handelen de kwaliteit van het openbaar bestuur centraal. Integriteit van het openbaar bestuur is daarvoor een belangrijke voorwaarde.

De belangen van de gemeente, en in het verlengde daarvan die van de burgers, zijn het primaire richtsnoer.

Bestuurlijke integriteit houdt in dat de verantwoordelijkheid die met de functie samenhangt wordt aanvaard en dat er de bereidheid is om daarover verantwoording af te leggen.

Verantwoording wordt intern afgelegd aan collega bestuurders, de gemeenteraad, maar ook extern aan organisaties en burgers voor wie bestuurders hun functie vervullen.

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

• *Dienstbaarheid*

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

• *Functionaliteit*

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

• *Onafhankelijkheid*

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

• *Openheid*

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

• *Betrouwbaarheid*

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

• *Zorgvuldigheid*

Het handelen van een bestuurder is zodanig dat alle organisaties en burgers op gelijke wijze en met respect worden bejegend en dat belangen van partijen op correcte wijze worden afgewogen.

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

Deel II: Gedragscode bestuurlijke integriteit**1. Algemene bepalingen**

- 1.1. Deze gedragscode geldt voor alle bestuurders van de gemeente Huizen, te weten de burgemeester, de leden van het college van burgemeester en wethouders, alsmede voor de leden van de gemeenteraad.
- 1.2. In gevallen waarin de code niet voorziet of waarbij de toepassing niet eenduidig is, vindt bespreking en nadere standpuntbepaling plaats in het college respectievelijk de gemeenteraad.
- 1.3. De code is openbaar en door derden te raadplegen.
- 1.4. De leden van het college en de leden van de raad ontvangen na de vaststelling van de code door de gemeenteraad, dan wel bij hun aantreden, een exemplaar van de code.

2. Belangenverstrengeling en aanbesteding.

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

Toelichting:**- Algemeen**

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

Het risico van belangenverstrengeling kan bijvoorbeeld ontstaan als een bestuurder een nevenfunctie vervult die raakvlakken heeft met de uitoefening van het politieke ambt. Daarbij kan het gaan om een bestuurslidmaatschap van een vereniging die in de gemeente is gevestigd of een commissariaat bij een bedrijf dat met de gemeente zaken doet. Ook als het gaat om de uitoefening van een nevenfunctie waarin de bestuurder qualitate qua is benoemd -bijvoorbeeld als commissaris van een overheidsbedrijf - is het risico van

belangenverstremgeling overigens niet uitgesloten. Ook dan hoeven immers de belangen van de gemeente en die van de organisatie waarvoor de q.q. nevenfunctie wordt vervuld niet altijd parallel te lopen. Ook het hebben van bepaalde financiële belangen of het verrichten van bepaalde financiële transacties kan (de schijn van) belangenverstremgeling veroorzaken. Financieel belang dient hier breed te worden gedefinieerd. Het kan gaan om het bezit van effecten, vorderingsrechten, onroerend goed, bouwgrond alsook om financiële deelnemingen in ondernemingen en dergelijke. Zelfs negatieve financiële belangen, zoals bijvoorbeeld schulden uit hypothecaire vorderingen, kunnen in verband met mogelijke belangenverstremgeling relevant zijn. Dergelijke financiële belangen kunnen een rol gaan spelen bijbesluiten over bijvoorbeeld bestemmingsplannen of grondverkoop.

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

- Financiële belangen

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

- Betrekkingen met het bedrijfsleven

Het risico van belangenverstremgeling zal met name groot zijn in de zakelijke betrekkingen van de overheid met het bedrijfsleven waarbij grote sommen geld omgaan. Aanbesteding, projectontwikkeling en verkoop van grond kunnen als voorbeelden worden genoemd. Ook in het verkeer tussen overheden onderling of tussen overheden en semi-overheidsinstellingen kunnen er grote belangen spelen. In dat verband gelden dezelfde integriteitsregels als bij contacten met het bedrijfsleven. Wat hier wordt beschreven geldt mutatis mutandis ook voor andere situaties waarin een overheidsorganisatie optreedt als inkoper van goederen of diensten. Besluiten over de aanbesteding van werken zijn bij uitstek een moment waarop overheid en particuliere markt elkaar ontmoeten en waarmee tevens vaak grote bedragen zijn gemoeid. In het kader van integriteit gaaf het daarom om een kwetsbare activiteit, waarbij het vertrouwen in de overheid in hoge mate in het geding is.

- Aanbestedingsbeleid (1)

Aanbesteden is een vraagtechniek die van oudsher in de bouwwereld gebruikt wordt om aannemers te selecteren. Overheidsorganisaties doen er verstandig aan om voor wat betreft het verlenen van opdrachten een beleid te ontwikkelen aan de hand waarvan genomen besluiten kunnen worden getoetst, zowel inhoudelijk als procedureel, en dat beleid te laten vaststellen door de gemeenteraad. De Gemeentewet geeft op dit punt houvast (artikel 15). Daar is bepaald dat bestuurders niet kunnen optreden als advocaat, procureur of adviseur voor de tegenpartij in geschillen met gemeente. Ze worden ook beperkt in hun optreden als gemachtigde of adviseur. Tevens bestaan er beperkingen met betrekking tot het aangaan van overeenkomsten voor het aannemen van werk het verrichten van werkzaamheden of het leveren van diensten. De strekking van de artikelen is vooral om een waarborg te scheppen voor de zuiverheid in de verhoudingen tussen bestuurders enerzijds en gemeente anderzijds.

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

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

- Aanbestedingsbeleid (2); Fasen in het traject van aanbesteding

Het aanbestedingstraject kan in verschillende fasen worden onderscheiden:
het voortraject, waarin onder andere de eisen worden vastgesteld waaraan de aanbestedingsprocedure moet voldoen;

de vaststelling van het bestek als basis voor de aannemingsovereenkomst;
de aanbesteding zelf waarbij verschillende vormen onderscheiden worden (openbare aanbesteding, openbare aanbesteding met voorafgaande selectie, onderhandse aanbesteding en onderhandse aanbesteding met voorafgaande selectie);

De fase van de uitvoering van het project zelf en de controle daarop.

In elk van deze fasen kunnen zich integriteitsrisico's voordoen. In de voorfase kan worden gedacht aan situaties waarin een bedrijf is betrokken geweest bij de opdrachtformulering en daarop vervolgens een offerte kan uitbrengen, ofwel een bedrijf dat in feite zijn eigen bestek heeft mogen schrijven. In de fase van aanbesteding zelf is het integriteitsrisico dat de opdracht wordt verstrekt op grond van persoonlijke belangen van de bestuurder of van diens familie of vrienden dan wel als gevolg van beïnvloeding door het aanbieden van diensten of geschenken. In de uitvoeringsfase ligt bijvoorbeeld een integriteitsrisico in de sfeer van het meer- en minderwerk.

- Aanbestedingsbeleid (3); Meer openbare aanbesteding

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

- Aanbestedingsbeleid (4); Beïnvloeding

Pogingen van potentiële opdrachtgevers om bestuurders te beïnvloeden krijgen op verschillende manieren vorm, bijvoorbeeld het aanbieden van diensten of geschenken of het aanbod om mee te betalen aan dienstreizen. Het zijn vormen die in het algemeen bij belangenverstrengeling kunnen optreden en op andere plaatsen besproken worden. Het algemene uitgangspunt is ook hier helder, namelijk dat niets mag worden aangenomen dat kennelijk tot doel heeft om de bestuurder bij zijn keuze te beïnvloeden. De bestuurder moet vanuit een onafhankelijke positie zijn keuze kunnen maken en het product of de dienst kunnen beoordelen. Die onafhankelijkheid wordt geschaad door het aannemen van goederen of diensten.

- Deelneming aan stemmingen

Belangenverstrengeling hoeft niet altijd structureel te zijn of financieel tot uitdrukking te komen. Het kan ook gebeuren dat een bestuurder incidenteel moet stemmen over - zoals artikel 28 van de Gemeentewet dat aangeeft - "een aangelegenheid die hem rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat of waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken" of over de "vaststelling of goedkeuring der rekening van een lichaam waaraan hij rekenplichtig is of tot welks bestuur hij behoort". Daarbij kan gedacht worden aan familierelaties, eigendommen, zakelijke belangen als bijvoorbeeld aandelen, of bestuurslidmaatschappen van gesubsidieerde instellingen. In zo'n geval mag het raadslid niet aan de stemming deelnemen. Daaronder vallen zowel hoofdelijke als schriftelijke stemmingen. De verantwoordelijkheid hiervoor laat de wet in eerste instantie bij betrokkene zelf. De bepaling van artikel 28 van de Gemeentewet heeft niet alleen betrekking op stemmingen in de gemeenteraad, maar ook op besluiten in het college van burgemeester en wethouders. De wettelijke regeling ziet formeel niet toe op het meedoen aan discussies en het impliciet of expliciet stemmen in commissievergaderingen. Omdat veel besluiten feitelijk in deze verbanden worden genomen, zouden aanvullende regelingen of afspraken overwogen kunnen worden.

3. Nevenfuncties

- 3.1 Een bestuurder vervult geen nevenfuncties waarbij strijdigheid is of kan zijn met het belang van de gemeente.
- 3.2 Een bestuurder maakt melding van al zijn nevenfuncties waarbij tevens wordt aangegeven of de functie wel of niet bezoldigd is. Deze gegevens worden openbaar gemaakt.

- 3.3 De kosten die een bestuurder maakt in verband met een nevenfunctie uit hoofde van het ambt (q.q.-nevenfunctie), worden vergoed door de instantie waar de nevenfunctie wordt uitgeoefend.
- 3.4 Een bestuurder, zijnde lid van het college van burgemeester en wethouders, die een nevenfunctie wil vervullen anders dan uit hoofde van het ambt, bespreekt dit voornemen in het college. Daarbij komt tevens aan de orde hoe wordt gehandeld met betrekking tot eventuele vergoedingen en de te maken kosten.

Toelichting:

- Nevenfuncties

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

Het vervullen van nevenfuncties door bestuurders is in zijn algemeenheid uit maatschappelijk, bestuurlijk en ook persoonlijk oogpunt veelal positief te waarderen. Het vervullen van nevenfuncties, in het bijzonder van nevenfuncties buiten de publieke sfeer, vindt echter zijn grens waar dit afbreuk zou kunnen doen aan het aanzien van het ambt en een optimaal functioneren van degene die het ambt vervult. Een goede functievervulling en handhaving van onpartijdigheid en onafhankelijkheid dienen bepalend te zijn bij de beslissing of een nevenfunctie aanvaard wordt.

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

- Er mag geen verstrengeling optreden tussen het ambt en de nevenfunctie.

- De nevenfunctie mag niet leiden tot een zodanig tijdsbeslag dat daardoor het functioneren als ambtsdrager in het geding komt.

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

- Inkomsten uit nevenfuncties

Sommige nevenfuncties vervullen bestuurders uit hoofde van hun functie als bestuurder. Dat zijn de nevenfuncties waarin zij qualitate qua zijn benoemd (de zogenaamde q.q.-nevenfuncties). De wethouder/burgemeester geniet géén vergoedingen - in welke vorm dan ook - voor werkzaamheden, verricht in nevenfuncties uit hoofde van het ambt, ongeacht of de vergoeding ten laste van de gemeente komt of niet. Ontvangen inkomsten moeten in de gemeentekas worden gestort. De overweging is dat de werkzaamheden verricht in de q.q.-functie geacht worden te behoren tot de normale taakvervulling in het kader van de functie of het ambt. De bezoldiging wordt toegekend voor alle in het kader van die normale taakvervulling te verrichten werkzaamheden.

Aan de hand van de volgende criteria kan bepaald worden of een nevenfunctie een q.q.-nevenfunctie is:

1. Er is een aantoonbaar belang van de gemeente dat de nevenfunctie door een bestuurder wordt vervuld. De bestuurder bekleedt in dat geval de nevenfunctie uit hoofde van het ambt en behartigt (in)direct de belangen van de gemeente.

2. De nevenfunctie is gekoppeld aan de inhoud en duur van het ambt. Bij beëindiging van de hoofdfunctie moet de nevenfunctie ook worden neergelegd.

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

Eventuele vergoedingen uit hoofde van q.q.-functies dienen in de gemeentekas te worden gestort. Het verdient aanbeveling in dat geval de vergoeding door de betreffende instantie rechtstreeks in de kas te laten storten en dit niet via de privé-rekening te laten geschieden. De stortingsplicht betreft slechts de beloning voor geleverde diensten. De aan een q.q.-functie verbonden vergoeding voor (daadwerkelijke) onkosten behoeft niet in de gemeentekas te worden teruggestort.

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

In de nota Integriteit van het openbaar bestuur heeft de minister van BZK de vraag opgeworpen of het wenselijk zou zijn dat op vrijwillige basis de inkomsten uit nevenfuncties openbaar worden gemaakt.

Niet zozeer omdat daarvoor specifieke functionele redenen bestaan, maar uit een algemene notie van transparantie ten aanzien van nevenfuncties van bestuurders. De raad zou kunnen besluiten dat bestuurders op vrijwillige basis inkomsten uit nevenfuncties openbaar maken. Denkbaar is daarbij ook een onderscheid te maken in de soort van functies. Zo ligt het voor de hand in dat geval een uitzondering te maken voor bijvoorbeeld de inkomsten die raadsleden en parttime wethouders verkrijgen uit hun hoofdbetrekking.

- Onverenigbaarheid van functies

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

- Belangenverstrengeling door nevenfuncties

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

Ook bij q.q.-nevenfuncties is het risico van belangenverstrengeling niet uitgesloten. Want ook hier kan sprake zijn van verschil in belangen. Het belang van de regio waarvan de burgemeester voorzitter is, is niet altijd gelijk aan dat van de gemeente. Ter vermijding van elke schijn van belangenverstrengeling heeft de regering daarom onlangs besloten de door de rijksoverheid benoemde commissarissen binnen één tot twee jaar terug te trekken uit bedrijven waarin zij zelf aandelen heeft. Overigens, waar gemeenten voorheen sterk vertegenwoordigd waren in de sectoren van openbaar vervoer en openbare nutsvoorzieningen/energiebedrijven, komen door de grote veranderingen in deze sectoren gemeentelijke commissariaten nog maar sporadisch voor.

- Openbaarmaking (transparantie)

Hierboven is aangegeven dat de vervulling van nevenfuncties een serieus integriteitsrisico kan inhouden vanwege eventuele belangenverstrengeling. De vraag welke nevenfuncties wel en welke niet toelaatbaar zijn, dient beantwoord te worden aan de hand van de wettelijke criteria. In eerste instantie zal betrokkene zelf de afweging moeten maken of voldaan wordt aan de criteria. Door openbaarmaking kan de vraag ook door anderen beantwoord worden. Melding en openbaarmaking en daardoor de mogelijkheid van democratische controle kunnen in belangrijke mate bijdragen aan het voorkomen van de schijn van belangenverstrengeling. Het is om die reden dat er een wettelijke verplichting voor de gemeentelijke bestuurders (artikel 12, 41b en 67 Gemeentewet) is om hun nevenfuncties openbaar te maken. Daarmee wordt een en ander controleerbaar en kan zo nodig een publiek debat in de raad worden gevoerd over de aanvaardbaarheid van bepaalde nevenfuncties. Raadsleden en wethouders moeten de gegevens over nevenfuncties openbaar maken door ze ter inzage te leggen op het gemeentehuis. Uiteraard is het regelmatig (bijvoorbeeld jaarlijks) bijhouden van de lijst van nevenfuncties van groot belang. Wanneer de burgemeester voornemens is een nevenfunctie te aanvaarden die niet voortvloeit uit zijn ambt, moet hij dit melden aan de gemeenteraad. Ook moeten dergelijke functies openbaar gemaakt worden. Dit kan geschieden door ter inzage legging op het gemeentehuis. Het gebruik van de gemeentelijke website kan de toegankelijkheid van de informatie vergroten.

Hoewel dat wettelijk niet is voorgeschreven, wordt het raadzaam geacht dat burgemeesters op gelijke wijze ook hun q.q.-nevenfuncties openbaar maken.

Er zij op gewezen dat de melding, beoordeling en openbaarmaking slechts momentopnamen zijn. Situaties kunnen zich wijzigen. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat de inhoud van de hoofdfunctie of van de nevenfunctie verandert. Ook is mogelijk dat de instantie waarbij de nevenfunctie wordt vervuld een andere relatie krijgt met de gemeente of provincie. In dergelijke gevallen kan de beoordeling van de vraag of de nevenfunctie toelaatbaar is, anders uitvallen dan in de oorspronkelijke situatie.

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

4. Informatie

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

Toelichting:

- Algemeen

Een integer bestuurder dient zorgvuldig en correct om te gaan met informatie waarover hij uit hoofde van zijn ambt beschikt. Hij mag geen onjuiste informatie verstrekken of relevante (niet geheime) informatie achterhouden. Ook mag hij niet ten eigen bate of ten bate van derden gebruik maken van in de uitoefening van het ambt verkregen informatie. Evenmin mag hij geheime informatie verstrekken. De reden spreekt voor zich. Het zou de betrouwbaarheid en de geloofwaardigheid van de overheid kunnen aantasten.

Daarnaast staat een integere overheid voor een zo groot mogelijke transparantie. Daarmee is de geloofwaardigheid van de overheid in het geding.

- Oneigenlijk gebruik van overheidsinformatie

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

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

- Geheime of vertrouwelijke informatie

Er zijn aangelegenheden die naar hun aard vertrouwelijk behandeld moeten worden. De Gemeentewet bevat regels over de beslotenheid van vergaderingen onderscheidenlijk de geheimhouding omtrent het in een vergadering behandelde. Vergaderingen van het college van burgemeester en wethouders zijn in beginsel besloten. De raad en de raadscommissies vergaderen in beginsel openbaar, maar er kan besloten worden dat een vergadering wordt gehouden met gesloten deuren. Het feit dat een zaak in een besloten vergadering wordt behandeld en de besluitenlijst niet openbaar is, betekent niet zonder meer dat op de leden ter zake een geheimhoudingsplicht rust. De raad kan op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) geheimhouding opleggen ten aanzien van stukken die in een besloten vergadering zijn behandeld. Het schenden van die geheimhoudingsplicht kan volgens artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht bestraft worden met gevangenisstraf of een geldboete.

Dit geldt overigens niet alleen voor informatie waarvoor nadrukkelijk een geheimhoudingsplicht is opgelegd, maar voor elk geval waarin hij die enig geheim, waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat hij uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift dan wel van vroeger ambt of beroep, verplicht is het te bewaren toch dat geheim schendt.

5. Aannemen van geschenken.

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

Toelichting:

- Nooit in ruil voor een tegenprestatie

Bij het afleggen van de ambtseed of belofte verklaren bestuurders dat zij geen giften of gunsten hebben gegeven of beloofd om benoemd te worden. Ook beloven ze geen geschenken of beloften te hebben aangenomen of te zullen aannemen om iets te doen of te laten. Dat betekent kort gezegd dat nooit giften of gunsten - ook niet als ze van geringe waarde zijn - mogen worden aangenomen in ruil voor een tegenprestatie. Toch is het binnen de diverse relaties die gemeenten onderhouden niet ongebruikelijk dat geschenken worden gegeven en ontvangen. Dat hoeft geen probleem te zijn zolang de onafhankelijkheid van de bestuurders niet in het geding is.

- Geschenken van de gemeente

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

- Geschenken aan de gemeente

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

- Geschenken aan bestuurders

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

- Diners, excursies en evenementen

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

voetbalwedstrijd, de TT van Assen of andere (internationale) sportevenementen in binnenland of zelfs het buitenland.

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

Het bezoek aan evenementen op uitnodiging is doorgaans niet functioneel en in het belang van de gemeente. Dat betekent nog niet dat dergelijke uitnodigingen nooit zouden kunnen worden aangenomen. Wel zal ook hier een grote mate van openheid moeten worden betracht, zodat controle en verantwoording mogelijk is. De openheid betekent ook dat het als regel zou moeten gaan om evenementen waarvoor meerdere personen of instanties worden uitgenodigd. Voorwaarde is verder dat het college c.q. de raad hieraan vooraf toestemming verleent en dat de uitnodiging binnen de grenzen van de redelijkheid blijft.

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

6. Bestuurlijke uitgaven

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

Toelichting:

- Algemeen

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

- Afbakening kostensoorten

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

- Bestuurlijke uitgaven en privé-kosten

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

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

Als met de uitgave geen gemeentebelang is gediend, moeten de kosten voor eigen rekening blijven. Kosten voor levensonderhoud zijn een voor de hand liggend voorbeeld van privé-uitgaven. En ook een buitenlandse reis waarmee geen gemeentebelang is gemoeid vormt een privé-uitgave.

Hoewel de afbakening tussen het publieke- en het privé-domein een helder onderscheid veronderstelt, behoeft dit in de praktijk niet in alle gevallen vanzelfsprekend te zijn. In aansluiting op het voorbeeld van het

levensonderhoud kan gewezen worden op het feit dat een zakenlunch of diner tevens gezien kan worden als een bijdrage in het levensonderhoud. Een uitgave in het belang van de overheid kan name tevens een voordeel of besparing in de privé-sfeer opleveren. Voor het begrip van dit vraagstuk kunnen de fiscale regels aanknopingspunten bieden. De fiscaliteit kent bijvoorbeeld het begrip gemengde kosten.

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

Het antwoord op de vraag of met een uitgave het gemeentelijk belang is gediend, vereist veelal een op het geval toegesneden politiek-bestuurlijke afweging. Het nut van bijvoorbeeld een buitenlandse dienstreis is afhankelijk van de omstandigheden en vergt een bestuurlijke afweging. Bij het maken van het onderscheid tussen privé en publiek kunnen als gezegd fiscale regels soms houvast bieden. Aangenomen mag worden dat uitgaven die op grond van de fiscale regelgeving als beroepskosten aftrekbaar zijn of onbelast door de werkgever kunnen worden vergoed, tot de uit de functie voortvloeiende kosten kunnen worden gerekend. Zo zijn bijvoorbeeld kosten voor studie en opleiding fiscaal als functionele kostensoorten aan te merken.

Voor het kunnen rekenen tot de functionele kostensoorten, is als gezegd vereist dat het gaat om beroepskosten die uit de politieke functie voortvloeien en die in het belang zijn van gemeente. Enkele voorbeelden. Een burgemeester volgt een cursus Duits. Volgens de fiscale regels zijn dit geen beroepskosten. De uitgaven hangen primair samen met het persoonlijk leven en dienen voor verbetering van de algemene persoonlijke uitrustingsvaardigheden. Reeds daarom vormen zij fiscaal geen beroepskosten, ook al zou de cursus mede bijdragen aan een behoorlijke vervulling van het ambt. Vanuit deze benadering kan dan ook geconcludeerd worden dat hier geen sprake is van functionele uitgaven. Maar ook dit hangt weer van de concrete omstandigheden af. Ten aanzien van een wethouder met minderhedenbeleid in zijn portefeuille die een cursus Marokkaans volgt, zou onder omstandigheden de conclusie anders kunnen luiden.

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

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

Er zijn derhalve uitgaven die voor compensatie in aanmerking komen om de reden dat ze uit de functievervulling voortvloeien, zonder dat ermee beoogd wordt een direct gemeentelijk belang te behartigen. Het criterium dat het daarbij gaat om uitgaven die niet gedaan zouden zijn, als betrokkene niet met het ambt of de functie was belast kent echter ook weer zijn begrenzing. Het is een gegeven dat dit soort kosten op het

grensvlak veelal voor eigen rekening moeten blijven. Dat geldt ook voor andere beroepsgroepen. Om deze reden voorziet de vaste (forfaitaire) onkostenvergoeding in een kostencomponent "giften". In dat verband zij er ook op gewezen dat er in de sfeer van de gemengde kosten uitgaven worden gefinancierd die mede leiden tot privé-voordeel of tot besparingen in de privé-uitgaven.

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

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

- De vaste onkostenvergoedingen

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

- Representatie
- Vakliteratuur
- Contributies (verenigingen)
- Telefoonkosten
- Bureaukosten en porti
- Giften
- Representatieve ontvangsten aan huis
- Excursies

Een specificatie is in de bijlage opgenomen. De vergoedingen zijn vastgesteld in de respectievelijke rechtspositiebesluiten. De samenstelling van de vergoedingen en de hoogte van de bedragen verschilt voor de diverse categorieën gemeentebestuurders.

De vergoedingen zijn onderworpen aan de belastingheffing. In verband met de verschuldigde belasting zijn de bedragen gebruteerd, dat betekent verhoogd in verband met de verschuldigde loonbelasting. De brutering heeft geen betrekking op de categorieën ambtsdragers die niet onder het loonbelastingregime vallen en hiervoor ook niet hebben geopteerd. Deze ambtsdragers ontvangen de vergoeding zonder de brutering (zie bijlage voor de fiscale aspecten).

** Verantwoording en controle*

In de begrotings- en rekeningcyclus wordt verantwoording afgelegd over de bestuurlijke uitgaven. Overwegingen omtrent het belang van duidelijke regels en een inzichtelijke verantwoording van de gedane uitgaven hebben uiteraard ook op deze uitgaven betrekking. In het geheel van een begroting zijn de bestuurlijke uitgaven echter relatief beperkt van omvang. De rechtmatigheidsverklaring voor de begroting als geheel zegt dan weinig over de rechtmatigheid van de bestuurskosten. Indien het gezien de aard van de uitgaven wenselijk wordt geacht, zou een gemeente de accountants kunnen opdragen specifiek aandacht te besteden aan de bestuurskosten. De accountant zou dan gericht onderzoek besteden aan nader te bepalen posten in de administratie en indien daar ongeregelheden worden waargenomen zou de accountant daaromtrent kunnen rapporteren.

7. Declaraties

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

- 7.4 Gemaakte kosten worden per kwartaal gedeclareerd. Eventuele voorschotten worden mogelijk binnen een kwartaal afgerekend.
- 7.5 De budgethouder (gemeentesecretaris/griffier) is verantwoordelijk voor een deugdelijke administratieve afhandeling en registratie van declaraties. Declaraties van bestuurders worden administratief afgehandeld door een daartoe aangewezen ambtenaar.
- 7.6 In geval van twijfel omtrent een declaratie, wordt deze voorgelegd aan de burgemeester. Zonodig wordt de declaratie ter besluitvorming aan het college respectievelijk de raad voorgelegd.

Toelichting:

- Declaraties en facturen

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

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

8. Creditcards

- 8.1 Het gebruik van een creditcard is voorbehouden aan de burgemeester en is alleen bestemd voor gebruik in zijn functie.
- 8.2 De budgethouder (gemeentesecretaris) draagt zorg voor aanvragen, verstrekken en intrekken van creditcards.
- 8.3 Bij de afhandeling van betalingen verricht met een creditcard wordt een daartoe vastgesteld formulier ingediend. Bij het formulier wordt een betalingsbewijs gevoegd en op het formulier wordt de functionaliteit van de uitgave vermeld.
- 8.4 Het gebruik van de creditcard kan uitsluitend betrekking hebben op uitgaven die volgens geldende regelingen voor vergoeding in aanmerking komen.
- 8.5 Ingeval van twijfel over een correct gebruik van de creditcard wordt dit zo nodig ter standpuntbepaling aan het college of de raad voorgelegd.

- 8.6 Indien met de creditcard kosten zijn betaald die na controle blijken voor rekening van de bestuurder te moeten komen, wordt aan de bestuurder een factuur gezonden ter hoogte van het bedrag dat voor zijn rekening dient te blijven.

Toelichting:

- Algemeen

Een creditcard is een betaalmiddel en geen voorziening als zodanig. Dat betekent dat vereisten omtrent de verrekening van functionele uitgaven onverkort van toepassing zijn. Het gebruik van een creditcard op naam van de gemeente heeft bepaalde nadelen. Door het gebruiksgemak van dit betaalmiddel loopt men het risico dat er achteraf niet afdoende duidelijk kan worden gemaakt dat er sprake is geweest van een functionele uitgave in het belang van gemeente. Reeds de schijn van vermenging van privé-gelden en publieke middelen moet worden vermeden.

Ook indien er een creditcard wordt gebruikt, zal er ten behoeve van de financiële procedure een rekening of factuur moeten worden overlegd en zal de functionaliteit van de uitgave moeten worden aangegeven. Een afschrift van een betaling verricht met een creditcard geeft als zodanig onvoldoende informatie omtrent de aard en strekking van de uitgave.

9. Gebruik van gemeentelijke voorzieningen

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

Toelichting:

- Voorzieningen en faciliteiten

Politieke ambtsdragers dienen te beschikken over voor de uitoefening van het ambt benodigde voorzieningen. Zaken die direct verband houden met de werkplek, worden direct door de gemeente ter beschikking gesteld. De kosten die hiermee gemoeid zijn, komen voor rekening van de gemeente en maken integraal deel uit van de kosten van de bedrijfsvoering van de gemeente. Naast (bureau)voorzieningen die onderdeel vormen van de gemeentelijke organisatie zijn er veelal zaken die daarnaast aan de bestuurders ter beschikking worden gesteld. Dit houdt bijvoorbeeld in dat facturen direct door de gemeente wordt voldaan of dat apparatuur in bruikleen worden gegeven. Uitgangspunt is dat op deze wijze bijvoorbeeld de kostensoorten pc en cursussen, congressen zijn ondergebracht in de bedrijfsvoering.

Ook raadsleden kunnen van gemeente voorzieningen en faciliteiten ontvangen. Daarbij geldt de regel dat indien er sprake is van een voordeel in de zin van artikel 99, tweede lid, van de Gemeentewet de voorziening dient te worden geregeld bij gemeentelijke verordening. De wet geeft geen precieze definitie van het begrip 'voordeel' en de reikwijdte van de bepaling.

Hieronder volgen enkele voorbeelden van voorzieningen die in een aantal gevallen aan bestuurders ter beschikking worden gesteld en waarvan het aangewezen kan zijn dat daaromtrent in gemeente afspraken worden gemaakt dan wel ingevolge de Gemeentewet regels worden gesteld.

- Computer en communicatie-apparatuur

De voorzieningensystematiek gaat er vanuit dat een aantal kostencomponenten in de gemeentelijke bedrijfsvoering worden ondergebracht en van daaruit beschikbaar worden gesteld. Zo is de kostensoort pc ondergebracht in de bedrijfsvoering. Benodigde computer- en communicatieapparatuur (PC, kabel-aansluiting, telefoon/GSM e.d.) worden geacht rechtstreeks door de gemeentelijke organisatie te worden verstrekt. Dat betekent bijvoorbeeld dat de politieke ambtsdrager door bruikleen de beschikking krijgt over een pc gedurende de periode dat het ambt wordt uitgeoefend. Een onverkorte schenking zou zich niet verdragen met het uitgangspunt dat voorzieningen slechts toegekend dienen te worden met het oog op de vervulling van de publieke functie.

Naast een bruikleenconstructie is het overigens in principe ook mogelijk dat een ambtsdrager de beschikking krijgt over een computer door deelname aan een voor het gemeentepersoneel geldende PC privé-regeling met inbegrip van de voor het gemeentepersoneel geldende werkgeversbijdrage.

- Consumptieve verstrekkingen op het gemeentehuis.

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

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

10. Dienstreizen buitenland

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

Toelichting:

- Internationalisering samenleving

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

- De reis moet functioneel zijn

In beginsel gelden voor buitenlandse reizen dezelfde regels als voor binnenlandse reizen. Dat betekent bijvoorbeeld dat de reis altijd een functioneel karakter moet hebben. Kan de functionaliteit niet worden aangetoond dan heeft deelname aan de reis een privé-karakter en komen de kosten voor eigen rekening. Dat wordt niet anders als geen publieke middelen hoeven te worden ingezet, doordat derden bereid zijn de reis te financieren. Is de functionaliteit van de reis aangetoond, dan horen de redelijk gemaakte reis- en verblijfkosten voor rekening van de gemeente te komen. Bekostiging, geheel of gedeeltelijk, van dergelijke reizen door derden moet in beginsel worden afgewezen. Hiermee kan de onafhankelijke positie van de gemeente in gevaar komen, bijvoorbeeld in situaties waarin contracten moeten worden gesloten met of gunningen verleend aan bedrijven. Soms hoeft het echter geen bezwaar te zijn als de ontvangende partij (een deel van) de reis- en verblijfkosten voor zijn rekening neemt bijvoorbeeld bij de uitnodiging voor een bezoek aan een tweelinggemeente. Openheid hierover is wel een voorwaarde.

Of een buitenlandse reis als functioneel is aan te merken is een zaak die van geval tot geval zal moeten worden beoordeeld. Van belang is dat daarover in alle openheid vooraf zorgvuldige besluitvorming plaatsvindt en dat achteraf verantwoording wordt afgelegd. Het verdient daarom aanbeveling dat het college steeds expliciet een beslissing neemt over eventuele buitenlandse reizen en daarvan melding maken aan de raad.

Het is zinvol daarbij in ieder geval een uitspraak te doen over doel en beleidsoverwegingen voor de reis, omvang en aard van het reisgezelschap, de kosten en het budget waaruit de reis wordt betaald en de eventueel benodigde bevoorschotting. Voor reizen naar instellingen van de Europese Unie zou overigens met de lichtere procedure voor binnenlandse reizen kunnen worden volstaan. Deze reizen hebben immers een meer regulier karakter.

- Gedragsregels

Het is van belang om afspraken te maken over gedragsregels, die van toepassing zijn in aanvulling op de wettelijke regels. Daarbij kan worden gedacht aan gedragsregels met betrekking tot o.a. meereizende partners en verlenging van de reisduur. De lijn zou kunnen zijn dat meereizen van partners, mits vooraf gemeld, onder nader te bepalen voorwaarden kan worden toegestaan, maar dat de kosten geheel voor eigen rekening komen. De kosten kunnen alleen voor rekening van de gemeente komen als de aanwezigheid van de partner tijdens de reis naar het oordeel van het college noodzakelijk is met het oog op de behartiging van de belangen van de gemeente. Relevant zal daarbij onder meer zijn of de meereizende partner is uitgenodigd door de ontvangende partij. Tegen verlenging reisduur voor privé-doeleinden hoeven geen bezwaren te bestaan. Melding vooraf is wel gewenst. De extra reis- en verblijfkosten komen in dat geval uiteraard geheel voor eigen rekening. In de gedragscode kunnen ook nadere voorwaarden worden opgenomen over deelname, vergoedingen en verstrekkingen en over de verslaglegging van de reis e.d. Het is verder nuttig iets vast te leggen over de organisatie van de reis, met een centrale regie als uitgangspunt.

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

- Controle en verantwoording

Gezorgd moet tenslotte worden voor een zodanig sluitende financiële en administratieve systematiek dat er vertrouwen kan bestaan omtrent de juistheid en de rechtmatigheid van de uitgaven. Het verdient aanbeveling de reis- en verblijfkosten zoveel mogelijk rechtstreeks voor rekening van de gemeente te laten komen en niet in de vorm van een vergoeding van door betrokkene voorgesloten kosten. Het verdient verder aanbeveling in concrete situaties (nadere) afspraken te maken over bijvoorbeeld de wijze van declareren en factureren, de verlening van voorschotten, de controle en de verantwoording. Deze afspraken kunnen ook in de gedragscode worden vastgelegd. De controle en verantwoording zullen niet alleen betrekking moeten hebben op de rechtmatigheid maar ook op de doelmatigheid van de buitenlandse reis. Dan speelt de vraag of de uitgaven voldoen aan de eisen van soberheid en efficiency en in redelijke verhouding staan tot het belang van de reis.

BIJLAGE ONKOSTENVERGOEDINGEN

1. Opbouw onkostenvergoedingen

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

A. Representatie

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

B. Vakliteratuur

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

C. Contributies

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

D. Telefoonkosten

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

E. Bureaukosten en porti

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

F. Giften

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

G. Representatieve ontvangsten aan huis

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

H. Excursies

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

De daadwerkelijke samenstelling van de vergoedingen en de hoogte van de bedragen verschilt voor de diverse categorieën gemeentebestuurders.

2. Fiscale aspecten

Voor de belastingheffing wordt de beloning (bezoldiging of vergoeding voor de werkzaamheden) in aanmerking genomen hetzij als belastbaar loon (ingeval van werknemerschap), hetzij als belastbaar resultaat uit overige werkzaamheden (ingeval van niet-werknemerschap). Dit onderscheid is van belang voor de mogelijkheden om onbelaste vergoedingen te ontvangen dan wel beroepskosten te kunnen aftrekken.

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

De burgemeester is in dienstbetrekking. Wethouders en raadsleden zijn niet in dienstbetrekking, maar kunnen voor de loonbelasting opteren en worden in dat geval fiscaal als werknemer aangemerkt (fictief werknemerschap).

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

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

Loon in natura

Het verstrekken van voorzieningen kan fiscale consequenties hebben. Niet alleen beloning in geld, maar ook voordelen en goederen in natura worden fiscaal als inkomen aangemerkt. Beloningen in natura worden belast naar de waarde in het economisch verkeer. De belaste waarde blijft echter beperkt tot het bedrag van de besparing als het gaat om goederen die worden gebruikt bij het vervullen van de dienstbetrekking. Het bedrag van de besparing wordt bepaald aan de hand van het bestedingspatroon personen die in vergelijkbare omstandigheden verkeren. Lunches en diners met relaties van de gemeente worden als onbelast geaccepteerd. Indien er regelmatig een lunch of diner wordt verstrekt, niet voortvloeiend uit de functie en het belang van gemeente, is er sprake van een privé-besparing. In dat geval bevat de verstrekking fiscaal gezien een inkomensbestanddeel. In deze situatie zou de betrokken bestuurder voor de verstrekking een vergoeding dienen te betalen. Privé-voordeel of -gebruik van in natura verstrekte voorzieningen wordt als inkomen belast. Zo zal er bij bijvoorbeeld bij het privé-gebruik van de dienstauto een fiscale bijtelling plaatsvinden (de zogenoemde autokostenfictie). Indien de werkgever een auto ter beschikking stelt gaat de fiscus er overigens van uit dat ook sprake is van privé-gebruik, tenzij tegenbewijs wordt geleverd (sluitende rittenadministratie). Er zijn tevens fiscale regelingen gericht op het gebruik van (mobiele) telefoons.