

Bezoldiging en declaratiegedrag
van het bestuur en hogere ambtenaren
in de gemeente Hillegom

Rekenkamercommissie
Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout

Januari 2010

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek.....	3
1.2 Onderzoeksvragen en voorwerp van onderzoek	3
1.3 Onderzoeksaanpak	3
1.4 Leeswijzer	4
2. Toetsingskader	5
2.1 Inleiding	5
2.2 Normen volgend uit de regelgeving	5
2.3 Overige normen, volgend uit de onderzoeksvragen	14
3. Toetsing uitgekeerde bedragen	16
3.1 Inleiding	16
3.2 De burgemeester	16
3.3 De wethouders	18
3.4 Hogere ambtenaren.....	19
3.5 ISD Bollenstreek.....	21
3.6.De Maregroep.....	22
4. Toetsing systematiek	24
4.1 Inleiding	24
4.2 Controleerbaarheid en procedures	24
4.3 Verantwoording	24
5. Conclusies en aanbevelingen	26
5.1 Algemene conclusie.....	26
5.2 Enkele specifieke conclusies.....	26
5.3 Aanbevelingen.....	29
6. Reactie College van Burgemeester en Wethouders	30

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek

Bekend is, dat interne controlemechanismen ten aanzien van bezoldiging en vergoedingen aan topbestuurders minder goed zouden kunnen werken, omdat zij in de top van de controletoren zitten en daardoor zelden zelf voorwerp zijn van controle. Vanuit deze optiek acht de rekenkamercommissie het gewenst dat juist een orgaan als een onafhankelijke rekenkamercommissie af en toe laat merken zich deze kwetsbaarheid in het controlesysteem te realiseren en zich er van vergewist dat dit niet tot ongewenste besluitvorming leidt met (een schijn van) bevoordeling.

Het onderzoek richt zich op de vraag of topbestuurders een behandeling genieten die afwijkt van wat voor lagere ambtenaren normaal is te achten. Oogmerk is de integriteit van het topbestuur vast te stellen en bij afwijking het vertrouwen in het systeem te herstellen.

1.2 Onderzoeksvragen en voorwerp van onderzoek

De rekenkamercommissie heeft de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Vaststellen welke bezoldigingen, onkostenvergoeding e.d. zijn genoten door de geselecteerde personen. En hoe daarover verantwoording wordt/is afgelegd;
2. Vaststellen wat de gangbare regels en procedures zijn en of deze in lijn liggen met wat binnen de gemeenten voor al het personeel gebruikelijk is. Afwijkingen worden benoemd en getoetst op de vraag of de afwijking gemotiveerd is en kenbaar (openbaar) is;
3. Vaststellen of de feitelijke uitgaven in lijn liggen met wat binnen de gemeente gebruikelijk is.

Het gaat om de in 2008 uitgekeerde bedragen aan de leden van het college van Burgemeester en Wethouders, de gemeentesecretaris en de overige leden van het MT en de griffier. Daarnaast betreft het onderzoek de in 2008 uitgekeerde bedragen aan de directeuren en voorzitters van de ISD Bollenstreek en de Maregroep.

De rekenkamercommissie heeft het onderzoek laten uitvoeren door Dolmans Opleiding en Onderzoek¹. In de gemeenten Lisse en Noordwijkerhout werd eenzelfde onderzoek uitgevoerd.

1.3 Onderzoeksaanpak

Als eerste stap is de algemene regelgeving voor de bezoldiging en vergoedingen aan burgemeesters, wethouders en gemeenteambtenaren in kaart gebracht. Aan deze algemene regels zijn de normen ontleend voor de toetsing van de feitelijk uitgekeerde bedragen. Aan de hand van deze toetsing konden de onderzoeksvragen

¹ Het onderzoek is uitgevoerd door Louis Dolmans en Annette Corzilius

voor het grootste deel worden beantwoord. Voor de beantwoording van de overige aspecten van de onderzoeksvragen zijn ook enkele normen geformuleerd.

Vervolgens zijn bij de betrokken organisaties de loonstaten van het jaar 2008 opgevraagd en in kaart gebracht wat er aan bezoldiging en vergoedingen is uitgekeerd aan betrokkenen.

Aan de medewerker salarisadministratie is toelichting gevraagd op de uitgekeerde bedragen en is nagegaan of en welke regelingen (algemeen of specifieke regelgeving van de gemeente) ten grondslag liggen aan de uitgekeerde bedragen. Hieruit volgden soms aanvullende normen.

Naast de uitkering van bedragen via de salarisadministratie kunnen bedragen zijn uitgekeerd via de crediteurenadministratie. Verzocht is om uitdraaiën te maken op naam en adres van de crediteurenadministratie over het jaar 2008. Er bleken in enkele gevallen bedragen te zijn uitgekeerd aan de betrokken functionarissen. Deze bedragen zijn in kaart gebracht, inclusief de daarbij behorende regeling.

De uitgekeerde bedragen zijn getoetst aan de vooraf geformuleerde normen. Van gedeclareerde bedragen zijn de declaraties onderzocht, inclusief de daarbij behorende bewijsstukken.

Daarnaast is nagegaan of de betrokkenen gebruik maken van een door de gemeente verstrekte mobiele telefoon en een creditcard.

Om vast te stellen of er zaken ten laste van de gemeente zijn gebracht die voor eigen rekening hadden dienen te komen, zou een doorlichting van alle posten in de administratie nodig zijn. Omdat dit een onevenredig grote onderzoeksinspanning zou zijn, heeft de rekenkamercommissie hiervan afgezien. Wel zijn in dit onderzoek enkele voor de hand liggende posten in dit verband, zoals een post 'representatie', gecontroleerd op dergelijke uitgaven.

De bevindingen uit het onderzoek zijn besproken met Hoofd Personeel en Organisatie, om deze te toetsen op juistheid en volledigheid.

1.4 Leeswijzer

In dit rapport is geen tot personen herleidbare informatie opgenomen, tenzij dit onontkoombaar is. De invalshoek voor dit onderzoek was vast te stellen of het systeem van regelgeving en uitbetaling goed in elkaar zit en of uitvoering naar behoren verloopt. Vanuit deze invalshoek worden in hoofdstuk 2 de regels toegelicht. Daarnaast komen de normen die voortvloeien uit de vraagstelling van de rekenkamercommissie aan de orde. De regels zijn uitvoerig omschreven, omdat deze het toetsingskader bieden voor de beoordeling van de uitgekeerde salarissen en vergoedingen. Hoofdstuk 3 bevat de bevindingen over de uitgekeerde salarissen en vergoedingen, inclusief die van de voorzitters en directeuren van de ISD Bollenstreek en de Maregroep. Hoofdstuk 4 bevat de bevindingen op het niveau van het systeem voor de uitkering van de bedragen. Het rapport sluit af met conclusies en aanbevelingen.

2. Toetsingskader

2.1 Inleiding

Hierna wordt eerst de regelgeving voor salarissen en uitkering van vergoedingen beschreven, achtereenvolgens voor de burgemeester, de wethouders en de hogere ambtenaren. Uit de regelgeving volgen normen, die relevant zijn bij de beantwoording van de meeste vragen van de rekenkamercommissie.

Voor de beantwoording van de resterende vragen zijn ook normen geformuleerd. Deze worden aan het eind van dit hoofdstuk toegelicht.

2.2 Normen volgend uit de regelgeving

2.2.1 Burgemeester

Een burgemeester wordt benoemd bij Koninklijk Besluit. Een burgemeester is niet in dienst van de gemeente.

Het Rechtspositiebesluit burgemeesters 1994 (een Koninklijk Besluit) geeft voorschriften voor onder meer de salariëring van en vergoedingen aan burgemeesters. Ter uitwerking van dit besluit kan de minister van Binnenlandse Zaken op enkele punten nadere regels stellen. Dit is gebeurd in de Regeling rechtspositie burgemeesters.

Hieronder worden de voor dit onderzoek relevante regels toegelicht.

- **Bezoldiging**

De hoogte van de bezoldiging van de burgemeester is afhankelijk van de grootte van de gemeente. De gemeenten zijn hiervoor ingedeeld in 11 inwonersklassen. De bezoldiging van een burgemeester wordt bepaald bij zijn of haar benoeming. De schalen kennen 7 periodieken. Bij de benoeming wordt de burgemeester ingeschaald in een periodiek afhankelijk van het laatst verdiende salaris.

De gemeente Hillegom valt in inwonersklasse 5. De bezoldiging van de burgemeesters in deze klasse lag in 2008 tussen € 5252,- en € 6594,- per maand.

- **Vakantie-uitkering**

De burgemeester heeft aanspraak op een vakantie-uitkering overeenkomstig de regels, die voor het personeel in de sector Rijk zijn vastgesteld.

- **Eindejaarsuitkering**

De burgemeester heeft recht op een eindejaarsuitkering waarvan de hoogte bekend wordt gemaakt in de Staatscourant. De eindejaarsuitkering bedroeg voor 2008 5,5 % (vanaf 1 december 2007). De eindejaarsuitkering wordt eenmaal per kalenderjaar in de maand december betaald.

- **Ambtstoelage**

De burgemeester ontvangt een ambtstoelage voor de aan de uitoefening van het ambt verbonden kosten. Voor de burgemeester van Hillegom (inwonersklasse 5) bedroeg de ambtstoelage in 2008 € 665,90 per maand.

Er is in het Rechtspositiebesluit burgemeesters 1994 niet aangegeven wat verstaan wordt onder 'aan de uitoefening van het ambt verbonden kosten'.

Op 19 december 2000 heeft de minister van Binnenlandse Zaken een circulaire over de vergoedingssystematiek aan de gemeentebesturen gezonden. In de circulaire wordt aangegeven dat met de nieuwe systematiek wordt aangesloten bij de lijn voor bewindsliden. Deze lijn houdt in dat is nagegaan welke kostencomponenten die eerst onder de onkostenvergoeding vielen, onder de gemeentelijke bedrijfsvoering kunnen vallen en van daaruit beschikbaar kunnen worden gesteld. De kosten voor pc/fax en congressen en cursussen zijn daarbij onder de bedrijfsvoering gebracht. De rest van de onkosten wordt afgedekt door de bruto onkostenvergoeding.

Aan de circulaire van 19 december 2000 is een onderzoek vooraf gegaan over de juistheid van de omvang van de vaste vergoeding. Bij dat onderzoek is uitgegaan van een overzicht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties waarin de diverse kostencomponenten zijn toegelicht.

In de volgende tabel zijn de kostencomponenten aangegeven en het procentuele aandeel van elke component binnen de totale toelage:

Opbouw onkostenvergoeding

<i>Kostencomponent</i>	<i>Aandeel</i>
representatie	40
vakliteratuur	4
contributies, lidmaatschappen	13
bureaunkosten, porti	4
zakelijke giften	13
ontvangsten	25
excursies	1
Totaal	100

Uit deze tabel komt naar voren dat het grootste deel van de ambtstoelage (40%) bedoeld is voor representatiekosten van de burgemeester. Dergelijke kosten komen derhalve niet in aanmerking voor vergoeding door de gemeente. Er zijn geen circulaire van de minister aan de gemeentes geweest, waarin wordt aangegeven wat er onder dergelijke kosten dient te worden verstaan.

De actuele media-aandacht voor declaraties van overheidsbestuurders is voor de VNG aanleiding geweest om in juni 2009 de systematiek voor de vergoeding van kosten van de burgemeester toe te lichten op de website. De VNG geeft het volgende aan:

'Regel is dat uitsluitend bestuurlijke kosten voor vergoeding in aanmerking komen. Het gaat om functionele kosten die noodzakelijk zijn om het politieke ambt te kunnen vervullen. Als met de uitgave geen enkel overheidsbelang is gediend, moeten de kosten voor eigen rekening blijven. Dat kosten functioneel zijn, sluit niet uit dat deze ook een bepaald privé-voordeel kunnen opleveren (bijvoorbeeld een zakendiner). Het vereist een op het geval toegesneden afweging. Twee criteria zijn bij deze afweging van belang:

- met de uitgave is een functioneel overheidsbelang gediend, en*
- de uitgave vloeit voort uit het politieke ambt.*

Uitgangspunt is dat ambtsgerelateerde voorzieningen zoveel mogelijk vanuit de gemeente ten laste van de begroting ter beschikking worden gesteld (dus vanuit de bedrijfsvoering) aan burgemeesters en wethouders. De kosten daarvan worden rechtstreeks door de gemeente zonder tussenkomst van de betrokken ambtsdrager voldaan (bijvoorbeeld computer, opleidingen, congressen). Dergelijke voorzieningen worden ter beschikking gesteld of in bruikleen verstrekt.

Burgemeesters en wethouders krijgen daarnaast een onkostenvergoeding voor overige aan het ambt gerelateerde kosten.

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

Vervolgens worden in het overzicht van de VNG van juni 2009 de kostencomponenten toegelicht. Over de kostencomponent Representatie wordt het volgende opgemerkt:

'Representatie (koffie, thee, hapjes, drankjes, etentjes met zakelijke relaties, attenties e.d.). Voorbeelden zijn uitgaven en (reis)kosten verbonden aan bezoeken van zieken, bejaarden, 100-jarigen en het bijwonen van georganiseerde activiteiten, bijeenkomsten en recepties. Tevens worden onder deze categorie begrepen de noodzakelijke kosten voor de representatie die door de partner worden gemaakt in verband met de functie-uitoefening als politieke ambtsdrager. Overigens behoren werklunches en -diners die worden georganiseerd vanuit het bestuurssecretariaat tot de bedrijfsvoering. De factuur komt na afloop rechtstreeks naar het gemeentehuis.'

Voor een goed begrip van de systematiek vat de rekenkamercommissie deze nog eens samen:

- In beginsel worden zoveel mogelijk kosten van de burgemeester betaald door de gemeente zelf. Deze kosten komen direct ten laste van de bedrijfsvoering;*
- Voor bepaalde kosten die de burgemeester zelf maakt, ontvangt deze een vaste vergoeding: de ambtstoelage. Deze kosten zijn niet declarabel.*

Uit de informatie van de VNG blijkt dat er een onderscheid te maken is tussen werkdiners/-lunches en zakendiners/-lunches. De werkdiners/-lunches komen voor

rekening van de gemeente, de zakendiners/-lunches voor rekening van de burgemeester, omdat deze kosten worden gezien als representatiekosten en dus binnen de ambtstoelage zijn begrepen. De VNG geeft als criterium voor het onderscheid werkdiners/-lunches en zakendiners/-lunches dat het bij de eerstgenoemde gaat om diners/-lunches die vanuit het bestuurssecretariaat worden georganiseerd.

- Vergoeding reis- en verblijfskosten

Er wordt in de Regeling rechtspositie burgemeesters een verschil gemaakt in dienstreizen binnen en buiten de gemeente.

In december 2007 werd de regeling voor dienstreizen binnen de gemeente aangepast in die zin dat een kilometervergoeding het uitgangspunt werd. Daarvoor was een vaste vergoeding gehanteerd voor de dienstreizen binnen de gemeente. Er werd voor 2007 wel de mogelijkheid gegeven om te kiezen tussen een kilometervergoeding of een vaste vergoeding. De vaste vergoeding bedroeg voor de gemeente Hillegom (kleiner dan 50 vierkante km) € 46,-. Voor de kosten voor dienstreizen buiten de gemeente met een eigen auto gold een kilometervergoeding van € 0,37 per kilometer of de kosten van openbaar vervoer. Deze regeling verviel op 1 juli 2008.

In november 2008 stelde de minister een regeling vast met terugwerkende kracht tot 1 januari 2008. In deze regeling is ook de keuze opgenomen voor een vaste vergoeding (€ 64,75) of een kilometervergoeding (met een maximum van 2100 kilometers) voor dienstreizen binnen de gemeente. Voor dienstreizen buiten de gemeente met de eigen auto geldt een kilometervergoeding of de kosten voor openbaar vervoer.

Indien de burgemeester ten behoeve van de dienst verblijfskosten heeft gemaakt, worden hem die kosten ten laste van de gemeente vergoed. Vergoed worden *'de noodzakelijke en redelijkerwijs gemaakte werkelijke kosten'*.

- Tegemoetkoming ziektekosten

Indien de burgemeester deelneemt aan een publiekrechtelijke ziektekostenregeling, zijn op hem de gemeentelijke regelingen met betrekking tot ziektekosten, welke gelden ten aanzien van het gemeentepersoneel, van overeenkomstige toepassing.

Indien de burgemeester niet deelneemt of niet kan deelnemen aan een in het eerste lid bedoelde regeling, geniet de burgemeester ten laste van de gemeente een tegemoetkoming in de kosten, verbonden aan verzekering tegen ziektekosten, vastgesteld op grond van het Besluit tegemoetkoming ziektekosten rijksperoneel.

Dit onderwerp is niet in het onderzoek betrokken.

- Vergoeding kosten privételefoonaansluiting

De burgemeester geniet ten laste van de gemeente een vergoeding van de telefoonkosten overeenkomstig een Koninklijk Besluit van 22 september 1977. Hierin is geregeld dat kosten verbonden aan het gebruik van de privételefoonaansluiting voor dienstdoeleinden vergoed kunnen worden. Deze vergoeding bedraagt € 25,- per maand.

- Ter beschikking stellen van computer en telefoon en vergoeding voor internetgebruik

De gemeente stelt aan de burgemeester voor de uitoefening van het ambt benodigde computer- en communicatieapparatuur ter beschikking. Het ter beschikking stellen van computerapparatuur kan geschieden door het bieden van een mogelijkheid tot deelname aan een voor het gemeentepersoneel geldende pc-privéregeling.

De aanleg- en abonnementskosten van de internetverbinding ten behoeve van het gebruik van de computer komen ten laste van de gemeente.

- Ambtswoning

Voor het bewonen van een ambtswoning wordt op de bezoldiging een korting toegepast van 12 procent.

In afwijking hiervan kan de minister in bepaalde gevallen, gedeputeerde staten gehoord, de korting vaststellen op een lager percentage dan wel op een bepaald bedrag, mits dit eveneens minder is dan 12 procent van de bezoldiging.

Indien de burgemeester een ambtswoning bewoont, draagt hij de onderhoudskosten die volgens de wet en het plaatselijk gebruik ten laste van de huurder zijn.

- Nevenfuncties

Burgemeesters zijn op grond van de Gemeentewet verplicht tot openbaarmaking van alle andere functies, bezoldigd of onbezoldigd, die worden vervuld naast het burgemeesterschap. Burgemeesters zijn tevens verplicht tot afdracht aan de gemeentekas van vergoedingen voor nevenwerkzaamheden uit hoofd van hun ambt. Dat geldt niet voor de (on)kostenvergoedingen tenzij de gemeente de onkosten voor het vervullen van de nevenfunctie voor haar rekening neemt. In een gedragscode integriteit kan de gemeente nadere regels geven voor bestuurders op het punt van bezoldiging van qualitate qua nevenfuncties.

2.2.2 Wethouders

Wethouders zijn in dienst van de gemeente.

Het Rechtspositiebesluit wethouders 1994 (een Koninklijk Besluit) geeft voorschriften voor onder meer de bezoldiging van en vergoedingen aan wethouders. Ter uitwerking van dit besluit kan de minister van Binnenlandse Zaken op enkele punten nadere regels stellen. Dit is gebeurd in de Regeling rechtspositie wethouders.

- Bezoldiging

Ook de hoogte van de bezoldiging van een wethouder is afhankelijk van de grootte van de gemeente. Voor alle wethouders binnen een gemeente geldt een gelijke tijdbestedingsnorm en dus een gelijke beloning.

In het Rechtspositiebesluit wethouders is een tabel aangegeven met de bezoldiging per grootte van de gemeente. De bezoldiging van de wethouders in Hillegom valt in klasse 5b. De bezoldiging voor de wethouders bedroeg in 2008 € 5.337,71 (en per 1-4-2008 € 5.444,46) per maand.

- Vakantie-uitkering en eindejaarsuitkering

De wethouder geniet een vakantie-uitkering en een eindejaarsuitkering overeenkomstig de bepalingen die voor het personeel in de sector Rijk zijn vastgesteld.

- Onkostenvergoeding

In het Rechtspositiebesluit wethouders is aangegeven dat de raad bij verordening kan bepalen dat aan een wethouder een onkostenvergoeding voor overige aan de uitoefening van het ambt verbonden kosten wordt toegekend tot aangegeven maximumbedragen.

Het maximumbedrag voor wethouders in de gemeente Hillegom bedroeg in 2008 € 593,60 per maand.

Voor de onkostenvergoeding voor de wethouders gelden dezelfde uitgangspunten als voor de ambtstoelage voor de burgemeester.

De VNG geeft in de notitie van juni 2009 aan dat voor de wethouders de volgende kostencomponenten zijn begrepen in de onkostentoelage:

- representatie;
- vakliteratuur;
- contributies, lidmaatschappen;
- telefoonkosten
- bureaunkosten, porti;
- zakelijke giften;
- representatieve ontvangsten aan huis;
- excursies.

- Ter beschikking stellen van een computer en vergoedingen voor internetgebruik

Op aanvraag wordt ten laste van de gemeente aan de wethouder voor de uitoefening van het ambt, een computer, bijbehorende apparatuur en software in bruikleen ter beschikking gesteld. De gemeenteraad verstrekt op aanvraag een tegemoetkoming voor de belastingheffing als gevolg hiervan.

Indien geen computer en bijbehorende apparatuur en software ter beschikking is gesteld, wordt door de raad aan de wethouder op aanvraag, voor de uitoefening van het ambt, een tegemoetkoming verleend voor:

- a. aanschaf van een computer, bijbehorende apparatuur en software, of,
- b. gebruik van een eigen computer, bijbehorende apparatuur en software.

Op aanvraag wordt door de raad een vergoeding aan de wethouder verleend voor de aanleg- en de abonnementskosten voor de internetverbinding voor de computerapparatuur.

De raad kan bij verordening nadere regels stellen over het ter beschikking stellen van computer- en communicatieapparatuur en de tegemoetkoming en vergoeding daarvan.

- Ter beschikking stellen van telefoon

Op aanvraag wordt ten laste van de gemeente aan de wethouder voor de uitoefening van het ambt communicatieapparatuur in bruikleen ter beschikking gesteld. De gemeenteraad verstrekt op aanvraag een tegemoetkoming voor de belastingheffing als gevolg hiervan.

De raad kan bij verordening nadere regels stellen over het ter beschikking stellen van de telefoon en de tegemoetkoming.

De VNG geeft in de notitie van juni 2009 aan dat de telefoonkosten geacht worden te zijn begrepen in de onkostenvergoeding van de wethouders. Het Rechtspositiebesluit wethouders geeft de mogelijkheid om op aanvraag van de wethouder een telefoon in bruikleen te geven. De VNG merkt op dat gemeentes, als wethouders hiervan gebruik maken, de onkostenvergoeding zouden kunnen verlagen om een dubbele vergoeding te voorkomen.

- Vergoeding woon-werkverkeer en reis- en verblijfkosten

Het Rechtspositiebesluit wethouders geeft aan dat de raad bij verordening kan bepalen dat de wethouder aanspraak heeft op een vergoeding van:

- a. kosten voor woon-werkverkeer;
- b. reis- en verblijfkosten voor reizen gemaakt voor de uitoefening van het ambt.

In de Regeling rechtspositie wethouders worden nadere regels gesteld over de hoogte van de vergoedingen.

De vergoeding van kosten voor woon- werkverkeer betreft:

- a. de kosten voor het gebruik van het openbaar vervoer;
- b. bij gebruik van een eigen personenauto een bedrag van € 0,15 per afgelegde kilometer.

De vergoeding van reis- en verblijfkosten betreft:

- a. de kosten voor het gebruik van het openbaar vervoer;
- b. bij gebruik van een eigen personenauto, een bedrag van € 0,37 per afgelegde kilometer;
- c. de noodzakelijke en redelijkerwijs gemaakte werkelijke verblijfkosten.

- Nevenfuncties

Wethouders zijn op grond van de Gemeentewet verplicht tot openbaarmaking van alle andere functies, bezoldigd of onbezoldigd, die worden vervuld naast het wethouderschap. Wethouders zijn tevens verplicht tot afdracht aan de gemeentekas van vergoedingen voor nevenwerkzaamheden uit hoofde van hun functie. Dat geldt niet voor de (on)kostenvergoedingen tenzij de gemeente de onkosten voor het vervullen van de nevenfunctie voor haar rekening neemt. In een gedragscode integriteit kan de gemeente nadere regels geven voor bestuurders op het punt van bezoldiging van qualitate qua nevenfuncties.

2.2.3 Ambtenaren

De rechtspositie van gemeenteambtenaren is geregeld in de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling (CAR. Deze is, met uitzondering van de vier grote steden, verplicht voor alle gemeenten) en in de Uitwerkingsovereenkomst (de UWO). De UWO regelt een aantal secundaire arbeidsvoorwaarden en bevat bijna de volledige rechtspositie voor gemeenteambtenaren. Gemeenten kunnen vrijwillig aansluiten bij de UWO.

De gemeente Hillegom is aangesloten bij de UWO.

De CAR-UWO geldt voor al het personeel. Het maakt niet uit of iemand een aanstelling heeft of een arbeidsovereenkomst. De CAR-UWO geldt ook voor de griffier en de medewerkers van de griffie. Deze worden door de raad benoemd, maar hun rechtspositie is gelijk aan die van de overige medewerkers.

De uitwerking in CAR-UWO-artikelen heeft lokaal pas rechtskracht als het college deze heeft overgenomen in de plaatselijke arbeidsvoorwaardenregeling.

De CAR-UWO wordt beschouwd als een raamregeling. Daarmee wordt bedoeld dat de CAR-UWO het raamwerk geeft voor de gemeenten om de rechtspositie van het eigen personeel vorm te geven. Naast verplichte regels voor alle gemeenten geeft de CAR-UWO de mogelijkheid om op onderdelen uitzonderingen te maken, of om juist bepaalde regels aan te scherpen. Ook is het mogelijk om extra regels toe te voegen.

Een uitzondering op een regel van de CAR-UWO is alleen rechtmatig als de CAR-UWO de mogelijkheid van het maken van een uitzondering expliciet heeft genoemd. Een aanscherping of een extra regel is alleen rechtmatig, als deze geen strijdigheid oplevert met de regels van de CAR-UWO. Eventuele uitzonderingen en aanvullingen in de gemeentelijke regelgeving zijn hierop getoetst.

Het college kan daarnaast, indien wenselijk, uitvoeringsvoorschriften vaststellen van de CAR-UWO. Daarnaast kan het college instructies vaststellen met betrekking tot de uitvoering van taken.

Hierna volgen de uit de CAR-UWO volgende algemene voorschriften voor de bezoldiging van medewerkers en vergoedingen die in de gemeente Hillegom worden verstrekt.

- **Bezoldiging**

De CAR-UWO schrijft voor dat elke gemeente een bezoldigingsregeling moet hebben. De kaders van de bezoldigingsregeling worden gegeven in hoofdstuk 3 van de CAR-UWO. In de bezoldigingsregeling moeten bijvoorbeeld de volgende begrippen voorkomen:

- schaal;
- salaris;
- bezoldiging.

In de bezoldigingsregeling zouden onder meer aan de orde moeten komen:

- de geldende salaristabellen;

- nadere regels over de wijze van inschaling;
- het al dan niet toekennen van (extra) periodieken;
- salaristoekenning bij bevordering;
- instrumenten van flexibele beloning (zoals persoonlijke toelage of arbeidsmarkttoelage);
- alle toelagen en vergoedingen (zoals bijvoorbeeld overwerktoelage, consignatietoelage, toelage onregelmatige dienst, waarnemingstoelage, inconveniëntentoelage en afbouwtoelage).

Gemeenten, in dit geval de colleges, stellen zelf hun functies vast en gebruiken daarbij verschillende functiewaarderingssystemen. Er is geen uniforme functie-indeling, zoals bij het Rijk en de provincies. Het college kent de salarisschalen toe aan de functies. De salarisschalen zijn onderverdeeld in periodieken.

- Beloning bijzondere prestaties

De werkgever kan in bijzondere gevallen de medewerker extra belonen, namelijk wanneer:

- de medewerker het maximum van zijn schaal heeft bereikt;
- de medewerker buitengewoon bekwaam, geschikt en ijverig is.

De werkgever kan een medewerker een bijzondere beloning toekennen wegens buitengewone toewijding of bijzonder loffelijke vervulling van de betrekking. Deze bijzondere beloning kan plaatsvinden in de vorm van:

- extra verlof;
- gratificatie.

- Vakantietoelage

De medewerker heeft aanspraak op een vakantietoelage voor elke maand waarover hij bezoldiging heeft genoten. De vakantietoelage wordt één keer per jaar in mei uitgekeerd.

De hoogte van de vakantietoelage is 8% van de voor die maand geldende bezoldiging met een minimum van € 145,92 per maand (bedrag per 1 juni 2008). Voor deeltijders geldt de minimum vakantietoelage naar rato.

- Eindejaarsuitkering

De medewerker heeft recht op een eindejaarsuitkering van 5% met een minimum van € 836,-. De eindejaarsuitkering wordt in december uitbetaald.

De hoogte van de eindejaarsuitkering is 5% van het salaris op jaarbasis (2008). De uitkering bij een volledig dienstverband bedraagt minimaal € 836,-. Bij een deeltijdbetrekking wordt dit minimum bedrag naar rato vastgesteld. De eindejaarsuitkering wordt per maand opgebouwd.

- Ambtsjubileum

Als een medewerker 25, 40 of 50 jaar bij de overheid heeft gewerkt heeft hij recht op een ambtsjubileumgratificatie. Bij een overheidsbetrekking van 25 jaar wordt een half maandsalaris uitgekeerd. Bij 40 of 50 jaar een heel maandsalaris. Deze gratificatie wordt niet belast.

- Vergoeding woon-werkverkeer

De CAR-UWO bepaalt dat een medewerker die vanwege dienstbelang moet verhuizen en daarin ondanks alle pogingen niet slaagt, tot het moment dat hij daar wel in slaagt, een tegemoetkoming krijgt in de kosten voor woon-werkverkeer. Deze medewerker heeft gedurende maximaal twee jaar recht op een tegemoetkoming.

De CAR-UWO geeft de omvang van de vergoeding aan. De vergoeding wordt aangepast aan het aantal dagen dat de medewerker werkt.

- Reis- en verblijfskosten

De medewerker heeft recht op een vergoeding van reis- en verblijfskosten gemaakt bij dienstreizen. De werkgever stelt nadere regels op voor de vaststelling en uitkering van deze vergoeding.

De gemeente stelt lokaal zelf de voorwaarden vast waaraan de vergoeding voldoet. Er kan hierbij gedacht worden aan:

- maximumbedragen voor hotel, lunch en diner;
- wanneer er met de auto gereisd mag worden en wanneer er gebruik gemaakt moet worden van het openbaar vervoer;
- wanneer openbaar vervoer op basis van 1e of 2e klasse wordt vergoed, etc.

Veel gemeenten volgen bij het vaststellen van voorwaarden en bedragen in het kader van de reis- en verblijfskostenregeling dienstreizen de Reisregeling binnenland.

- Nevenfuncties

De VNG beveelt gemeenten aan een gedragscode op te stellen. Hiervoor is een model ontworpen. De gedragscode geeft regels voor het melden van nevenfuncties, onderscheiden in qualitate qua nevenfuncties en andere nevenfuncties. De gedragscode geeft ook regels voor de wijze waarop met de bezoldiging van qualitate qua nevenfuncties dient te worden omgegaan. Ambtenaren dienen nevenfuncties te melden aan hun leidinggevende. Bij qualitate qua nevenfuncties is de leidinggevende ervan op de hoogte of deze al dan niet bezoldigd zijn. In de modelgedragscode is opgenomen dat hogere ambtenaren geen extra inkomsten genieten als gevolg van een nevenfunctie die zij uit hoofde van hun functie vervullen.

2.3 Overige normen, volgend uit de onderzoeksvragen

Controleerbaarheid en procedures

Het onderzoek richt zich op de vaststelling van zowel de juistheid van de daadwerkelijk uitgekeerde salarissen en vergoedingen, als op de werking van het systeem voor de uitkering van bedragen. Voor de werking van het systeem hanteert de rekenkamercommissie normen voor de controleerbaarheid en procedures. Deze worden hierna toegelicht.

- Controleerbaarheid

Normen voor de controleerbaarheid zijn:

- bewijsstukken zijn aanwezig en voldoende om de betaling te onderbouwen;
- dossiers zijn volledig en gemakkelijk toegankelijk.

- **Procedures**

Wat betreft de toetsing van de procedures, heeft de rekenkamercommissie de volgende normen aangehouden:

- procedures zijn ordelijk en navolgbaar;
- voorstellen op het gebied van bezoldiging en vergoedingen alsmede declaraties zijn voorzien van twee handtekeningen.

Daarnaast is de norm gehanteerd dat een uitkering of vergoeding die afwijkt van een regeling, alleen plaatsvindt na toestemming op een hoger management- of bestuursniveau.

Verantwoording

In de eerste onderzoeksvraag heeft de rekenkamercommissie de vraag opgenomen hoe er over de genoten bezoldigingen, onkostenvergoedingen e.d. verantwoording wordt/is afgelegd. In de jaarstukken van de gemeente worden ook de personeelkosten verantwoord, maar op individuele salarissen en vergoedingen wordt in de jaarstukken zelf niet ingegaan. In de door het college bij de verantwoordingsstukken te voegen verslagen van de accountantscontrole kan dit wel het geval zijn. In het onderzoek is nagegaan of dit het geval is.

In het kader van de verantwoordingsvraag is nagegaan of er binnen de gemeente regels en afspraken zijn over declaratiegedrag en het aannemen van vergoedingen of geschenken van anderen dan de gemeente. De norm is dat er bestuurlijke en ambtelijke integriteitcodes zijn, waarin normen zijn vastgelegd voor declaratiegedrag en handelwijzen rond geschenken en vergoedingen, gerelateerd aan de functie-uitoefening, van anderen dan de gemeente.

Regels voor hoger personeel in relatie tot regels voor lager personeel

In de tweede onderzoeksvraag is de vraag besloten of de regels/procedures voor de salariëring en vergoedingen aan bestuurders en managers in lijn liggen met wat binnen de gemeenten voor al het personeel gebruikelijk is.

De norm is, dat voor hoger personeel geen andere regels/procedures gelden dan voor lager personeel. Als er afwijkingen van deze norm voorkomen, zijn deze onderbouwd en te relateren aan de aard van de functie.

Beslag op regels door hoger personeel in relatie tot lager personeel

In de derde onderzoeksvraag wordt de vraag gesteld of het daadwerkelijke beslag dat op het gebruik van de regelingen wordt gelegd door de top, evenredig is aan dat wat de anderen in de organisatie erop leggen. De norm is dat een bepaalde regeling niet significant meer wordt toegepast voor de top dan voor lager personeel. Ook hier geldt dat afwijkingen onderbouwd dienen te zijn en te relateren aan de aard van de functie.

3. Toetsing uitgekeerde bedragen

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de bevindingen over de feitelijke uitbetalingen in 2008 aan respectievelijk de burgemeester, de wethouders en de hogere ambtenaren. Dit betreft in hoofdzaak vaste en variabele betalingen op basis van de loonadministratie. Tevens wordt toegelicht op welke onderdelen de gemeente nadere regels heeft geformuleerd. De bevindingen in dit hoofdstuk hebben betrekking op de normen uit paragraaf 2.2 en op enkele normen uit paragraaf 2.3. De onder paragraaf 2.3 geformuleerde normen komen in hun geheel in het volgende hoofdstuk aan de orde. In paragrafen 3.5 en 3.6 worden de uitgekeerde bedragen aan de voorzitters en directeuren van de ISD Bollenstreek en de Maregroep toegelicht.

3.2 De burgemeester

- **Bezoldiging**

Vastgesteld is dat de bezoldiging van de burgemeester in overeenstemming is met de geldende regelgeving.

- **Nevenfuncties**

De burgemeester vervulde in 2008 een aantal nevenfuncties, die alle voortvloeiden uit het ambt en onbezoldigd waren.

De raad heeft op 16 maart 2006 een Gedragscode bestuurlijke integriteit vastgesteld. Daarin is opgenomen dat bestuurders hun nevenfuncties melden bij de gemeentesecretaris, waarbij tevens wordt aangegeven of de functie wel of niet bezoldigd is. Deze gegevens worden openbaar gemaakt. In de gedragscode wordt niet gevraagd om bij openbaarmaking onderscheid te maken tussen qualitate qua nevenfuncties en andere nevenfuncties. De rekenkamercommissie constateert dat dit onderscheid ook bij de feitelijke openbaarmaking op de gemeentelijke website niet is gemaakt.

- **Ambtswoning**

De burgemeester van Hillegom woont in een ambtswoning.

Geconstateerd is dat de wettelijke huur lager is, dan de huur die overeenkomt met de feitelijke waarde van de woning die door de gemeente aan de burgemeester is aangeboden. Deze hogere waarde is (belastbaar) inkomen. De gemeente heeft hierover extern advies ingewonnen. Op grond daarvan is besloten te volstaan met de inhouding van 12%. Dit is in overeenstemming met de lijn die de VNG aanbeveelt.

Met de burgemeester is een huurovereenkomst gesloten. Daaruit blijkt dat burgemeester het klein onderhoud voor eigen rekening dient te nemen. Het groot onderhoud wordt door de gemeente betaald. Hiertoe wordt jaarlijks een bedrag op de gemeentebegroting opgenomen. De afspraak in de huurovereenkomst is conform de regels.

- Vergoedingen

De aan de burgemeester uitgekeerde vaste vergoedingen zijn in overeenstemming met de regelgeving.

De declaraties voor reis- en verblijfskosten zijn in overeenstemming met de regels en zijn voldoende onderbouwd, behoudens dat bij declaraties voor dienstreizen niet het doel van de reis is vermeld. Op het gebruikte formulier wordt alleen gevraagd de bestemming te vermelden.

De declaraties zijn getekend door de burgemeester en de gemeentesecretaris, als bevoegd gezag en budgethouder. De declaraties bevatten een paraaf van de medewerker salarisadministratie.

De rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat de burgemeester geen kilometervergoeding heeft gevraagd voor dienstreizen binnen de gemeente. Hier had hij recht op, omdat hij geen vaste autokostenvergoeding voor dienstreizen binnen de gemeente heeft ontvangen. Dit is inmiddels gecorrigeerd. Er heeft een nabetaling plaatsgevonden.

Er zijn in 2008 geen vergoedingen uitgekeerd aan de burgemeester via de crediteurenadministratie.

Er is nagegaan of de gemeente kosten heeft betaald voor kostencomponenten die deel uitmaken van de ambtstoelage van de burgemeester.

De representatiekosten van de gemeente blijken kosten te bevatten voor huldeblijken die de burgemeester aan inwoners of organisaties uitreikt. Deze kosten zijn voor rekening gekomen van de gemeente, terwijl zij volgens de toelichting van de VNG op de categorie representatie, geacht worden te zijn begrepen in de ambtstoelage van de burgemeester. Dit is overigens in alle drie de gemeenten die onderzocht zijn het geval. De omschrijvingen in de crediteurenadministratie zijn niet specifiek genoeg om de exacte omvang van deze categorie te bepalen.

Bij navraag blijkt dat het ten laste van de gemeente brengen van dergelijke kosten als een normale gedragslijn wordt beschouwd. Aangegeven wordt dat de betrokken inwoners/organisaties een dergelijke attentie namens het gemeentebestuur krijgen (wat in een brief aan de betrokkenen wordt bevestigd). Deze attenties worden uitgereikt door de burgemeester of de locoburgemeester.

De gemeente beschikt niet over een richtlijn voor het onderscheid tussen representatiekosten die geacht worden te vallen onder de ambtstoelage van de burgemeester en representatiekosten die ten laste van de gemeente kunnen worden gebracht.

De burgemeester beschikt over een mobiele telefoon van de gemeente.

Er vindt maandelijks een verrekening van de gesprekskosten plaats, met het oog op het gebruik van de mobiele telefoon voor privédoeleinden. Dit is conform de geldende regels. De toets op de feitelijk uitbetaalde vergoedingen voor telefoonkosten geeft de rekenkamercommissie geen aanleiding tot opmerkingen.

De burgemeester kan gebruik maken van een creditcard van de gemeente, die op zijn naam staat. In 2008 heeft de burgemeester deze eenmaal belast met een betaling voor een diner, waaraan is deelgenomen door collegeleden, de gemeentesecretaris en enkele raadsleden. De burgemeester zou volgens de regels de kosten van zijn maaltijd als verblijfskosten hebben kunnen declareren en dat geldt ook voor de andere deelnemers. De kosten zouden in dat geval ook voor rekening van de gemeente zijn gekomen.

3.3 De wethouders

- **Bezoldiging**

Vastgesteld is dat de bezoldiging van de wethouders in overeenstemming is met de geldende regelgeving.

- **Nevenfuncties**

De wethouders vervulden in 2008 een aantal nevenfuncties. De functies die voortvloeien uit het ambt zijn onbezoldigd. In de gedragscode wordt niet gevraagd om bij openbaarmaking onderscheid te maken tussen qualitate qua nevenfuncties en andere nevenfuncties. De rekenkamercommissie constateert dat dit onderscheid ook bij de feitelijke openbaarmaking op de gemeentelijke website niet is gemaakt.

- **Vergoedingen**

De aan wethouders uitbetaalde vaste vergoedingen zijn in overeenstemming met de regels. Voor de vergoedingen ter zake van internet aansluitingen heeft de raad eigen regels geformuleerd.

De declaraties voor reis- en verblijfskosten zijn in overeenstemming met de regels en zijn voldoende onderbouwd, behoudens dat bij declaraties voor dienstreizen niet het doel van de reis is vermeld. Op het gebruikte formulier wordt alleen gevraagd de bestemming te vermelden.

Geconstateerd is dat declaraties conform de regels getekend zijn door de desbetreffende wethouder en de gemeentesecretaris en een paraaf bevatten van de medewerker salarisadministratie.

De wethouders hebben geen verblijfskosten gedeclareerd.

Er zijn in 2008 geen vergoedingen uitgekeerd aan de wethouders via de crediteurenadministratie.

Aan de wethouders is een mobiele telefoon, inclusief abonnement, ter beschikking gesteld. Dit is conform de geldende regels. De toets op de feitelijk uitbetaalde vergoedingen voor telefoonkosten geeft de rekenkamercommissie geen aanleiding tot opmerkingen.

De VNG geeft in de notitie van 9 juni 2009 aan dat de telefoonkosten geacht worden te zijn begrepen in de onkostenvergoeding van de wethouders. Als de gemeente een mobiele telefoon in bruikleen geeft aan wethouders, dan kan de onkostenvergoeding, volgens de VNG, worden verlaagd om een dubbele vergoeding te voorkomen. In

Hillegom heeft de raad de onkostenvergoeding niet verlaagd, als gevolg van het ter beschikking stellen van mobiele telefoons aan de wethouders. Overigens is dit ook in de andere onderzochte gemeentes niet gebeurd.

- Creditcards

De wethouders hebben geen beschikking over een gemeentelijke creditcard.

3.4 Hogere ambtenaren

- Bezoldiging

Het college van de gemeente Hillegom heeft, conform de CAR-UWO, een bezoldigingsregeling vastgesteld. In de bezoldigingsregeling komen de volgende zaken aan de orde:

- bezoldiging;
- carrièreperspectief;
- algemene toelagen;
- structurele beloningsmaatregelen;
- tijdelijke beloningsmaatregelen.

In 2001 is de organisatie gewijzigd en is een nieuw Functieboek opgesteld. Hierin zijn alle functies beschreven, inclusief de bijbehorende salarisschalen. De hogere functies zijn als volgt ingeschaald:

- gemeentesecretaris 14
- afdelingshoofd 12
- senior beleidsmedewerker 11
- beleidsmedewerker tot en met 10

De rekenkamercommissie heeft vastgesteld dat de bezoldiging van hogere ambtenaren in overeenstemming is met de regelgeving. Aan één manager is een toelage toegekend wegens zijn functie als plaatsvervangend secretaris. Het dossier bevat een vastlegging hiervan, getekend door de gemeentesecretaris. Aan één andere manager is wegens 'boven normaal' functioneren een uitloopschaal toegekend. Dit is conform de bezoldigingsregeling. Het dossier bevat vastleggingen van de verschillende beoordelingen en de inschaling in de uitloopschaal.

- Nevenfuncties

De informatie over door ambtenaren vervulde nevenfuncties geeft geen aanleiding tot opmerkingen van de rekenkamercommissie.

- Vaste vergoedingen

De vaste vergoedingen in het kader van de vakantietoelage, een eindejaarsuitkering, een kerstgeschenk (€ 160,-) en een vergoeding voor woon-/werkverkeer gelden voor alle medewerkers. De rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat alle toegekende vaste vergoedingen in overeenstemming zijn met de regels.

De gemeentesecretaris ontvangt een vaste vergoeding voor de kosten van ADSL ten behoeve van het gebruik van een computer. In de Toelagen- en tegemoetkomingenregeling Gemeente Hillegom wordt gesteld dat de computer nodig is voor de uitoefening van het ambt van gemeentesecretaris en is daarom bepaald dat de kosten voor rekening komen van de gemeente. De hoogte van de

tegemoetkoming hangt af van de werkelijke kosten van het abonnement. Andere ambtenaren ontvangen een dergelijke tegemoetkoming niet. De vergoeding is functiegebonden en heeft te maken met het uitgebreide mailverkeer inzake raad- en college stukken.

- Variabele vergoedingen

Variabele vergoedingen zijn de vergoedingen voor piketdiensten en reis- en verblijfkosten.

De vergoedingen voor piketdiensten heeft betrekking op een manager van de beroepsbrandweer die verplicht is buiten de voor hem geldende werktijden beschikbaar te zijn voor de brandweerdienst. Deze vergoedingen zijn in overeenstemming met de CAR-UWO.

Het college heeft conform de CAR-UWO een regeling opgesteld voor vergoeding van reis- en verblijfkosten gemaakt bij dienstreizen. De reiskostenvergoeding voor dienstreizen en studiereizen bedraagt € 0,19 (onbelast). Parkeerkosten komen in aanmerking voor vergoeding. Uit de tijdens het onderzoek verstrekte regeling bleek dat er een verschil in de vergoedingen werd gemaakt tussen dienstreizen en studiereizen. Deze regeling bleek echter betrekking te hebben op 2009.

De rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat alle ontvangen kilometervergoedingen gebaseerd zijn op ingediende declaratieformulieren. Het doel van de reis wordt op de formulieren niet gevraagd en wordt dan ook niet vermeld. Wel wordt gevraagd om aan te geven of het een dienstreis of studiereis betreft, maar dit blijkt niet altijd te worden aangegeven. De vergoeding is in bijna alle gevallen gebaseerd op het tarief van € 0,19.

Eén manager heeft een kilometervergoeding ontvangen, gebaseerd op € 0,37. Dit tarief wijkt af van de regels. Bij navraag bleek dat dit tarief voor de vergoeding in het verleden ten onrechte mondeling was geaccordeerd. Tijdens het onderzoek is medegedeeld dat correctie zal plaats vinden.

- Uitgekeerde vergoedingen via crediteurenadministratie

Er werden twee betalingen aangetroffen via de crediteurenadministratie. Deze waren in overeenstemming met de regels.

- Mobiele telefoons

Binnen de gemeente worden mobiele telefoons ter beschikking gesteld aan medewerkers die, gelet op de uitoefening van hun functie, bereikbaar moeten zijn en/of niet altijd op een vaste locatie werkzaam zijn. Hiervoor is geen regeling vastgesteld. De gebruikers van een mobiele telefoon van de gemeente hebben een brief ontvangen waarin de voorwaarden voor het gebruik zijn vermeld.

De gemeentesecretaris en de afdelingshoofden beschikken over een gemeentelijke mobiele telefoon vanwege het veiligheidsaspect en de noodzaak om ook buiten werktijd bereikbaar te zijn. De afdelingshoofden bepalen wie er binnen hun afdeling een mobiele telefoon nodig heeft. De kosten van deze mobiele telefoons komen ten laste van de gemeente.

In principe is privégebruik niet toegestaan. Bij privégebruik van meer dan 10% wordt een fiscale bijtelling doorgevoerd. De betrokken medewerkers dienen dit elk jaar aan te geven. Gebruik in het buitenland wordt gezien als privégebruik, tenzij betrokkene kan aantonen dat hij of zij op zakelijke gronden in het buitenland heeft of is gebeld. Deze kosten worden in mindering op het loon gebracht.

In 2008 heeft niemand van de in het onderzoek betrokken ambtenaren aangegeven de mobiele telefoon meer dan 10% te gebruiken voor privédoeleinden.

De toets op de gesprekskosten geeft de rekenkamercommissie geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

Op grond van de toeslagen- en tegemoetkomingenregeling Gemeente Hillegom kan de ambtenaar die zijn eigen telefoon voor zakelijke doeleinden voor de gemeente Hillegom gebruikt deze gesprekskosten declareren.

In 2008 heeft geen van de in het onderzoek betrokken ambtenaren zakelijke gesprekskosten gedeclareerd.

- Creditcards

De gemeentesecretaris kan gebruik maken van een gemeentelijke creditcard, die op zijn naam staat. In 2008 is dit eenmaal gebeurd. Het betrof een lunch met de afdelingshoofden tijdens een managementdag.

3.5 ISD Bollenstreek

3.5.1 Voorzitter

Het voorzitterschap van de GR ISD Bollenstreek werd in 2008 vervuld door een wethouder van de gemeente Hillegom. Deze functie is onbezoldigd. De wethouder heeft geen bezoldiging ontvangen in 2008 voor de vervulling van dit voorzitterschap,

In de Gedragscode bestuurlijke integriteit van de gemeente Hillegom is ten aanzien van het vervullen van nevenfuncties het volgende bepaald:

De kosten die een bestuurder maakt in verband met een nevenfunctie uit hoofde van het ambt (q.q.-functie), worden vergoed door de instantie waar de nevenfunctie wordt uitgeoefend.

De wethouder heeft geen declaraties ingediend bij de GR noch bij de gemeente voor kosten uit hoofde van zijn voorzitterschap.

3.5.2 Directeur

De personeelsadministratie van de GR ISD Bollenstreek wordt uitgevoerd door de gemeente Teylingen. De regelingen van de gemeente Teylingen worden toegepast op de werknemers van de GR. De gemeente Teylingen is aangesloten bij de CAR-UWO.

De functie van directeur is ingeschaald in schaal 14. De directeur ontvangt een vaste maandelijkse onkostenvergoeding van € 131,62 (netto). Over deze vergoeding zijn

afspraken gemaakt in het benoemingsbesluit. Deze handelswijze is in overeenstemming met de regels.

De declaraties voor reis- en verblijfskosten zijn in overeenstemming met de regels en zijn voldoende onderbouwd. Het is verplicht om gebruik te maken van een formulier voor de indiening van declaraties. De declaraties worden getekend door de voorzitter van de GR.

De directeur van de GR ISD komt niet in aanmerking voor overwerkvergoeding. Binnen de GR zijn functionarissen met een schaal die boven schaal 11 ligt uitgesloten van overwerkvergoeding.

Er zijn geen bedragen uitgekeerd aan de directeur via de crediteurenadministratie.

De directeur ontvangt geen vergoeding voor kosten van een pc thuis en gebruik van internet.

De directeur beschikt over een mobiel van de GR ISD, in verband met zijn functie. Hij dient 24 uur bereikbaar te zijn en is verantwoordelijk voor twee deelplannen in het rampenbestrijdingsplan. De abonnementskosten en gesprekskosten worden vergoed. Er is sprake van een beperkt gebruik van de mobiele telefoon. De kosten zijn laag.

Er is één credit card binnen de GR ISD, op naam van de directeur. Deze is bedoeld voor kleine uitgaven uit de kas door de organisatie. De directeur benut de credit card niet voor kosten die hij zou kunnen declareren.

3.6 De Maregroep

De Maregroep NV is een WSW-bedrijf dat in het leven is geroepen door de GR Werkvoorzieningschap Kust-, Duin- en Bollenstreek (KDB).

3.6.1 Voorzitter

Het voorzitterschap van de GR Werkvoorzieningschap KDB werd in 2008 vervuld door een wethouder van de gemeente Noordwijkerhout. Deze functie is onbezoldigd. De wethouder heeft geen bezoldiging ontvangen in 2008 voor de vervulling van dit voorzitterschap.

De wethouder heeft geen declaraties ingediend bij de GR noch bij de gemeente voor kosten uit hoofde van zijn voorzitterschap.

3.6.2 Directeur

De Maregroep is een NV en voert zelf de personeelsadministratie uit voor de werknemers. De Maregroep heeft een eigen CAO, de CAR-UWO is niet van toepassing.

De Maregroep maakt gebruik van de salarisschalen van de overheid. De functie van directeur is ingeschaald in schaal 17. De beloning van de directeur is vanaf maart

2008 gebaseerd op de uitloopschaal, naar aanleiding van positieve beoordelingen over de voorgaande jaren en het feit dat de beloning gedurende drie jaar op het maximum van de schaal was gebaseerd.

Uit een benchmark van de brancheorganisatie van WSW-bedrijven blijkt dat de beloning van de directeur in lijn is met het gemiddelde salaris voor directeuren in deze sector, zowel ten opzichte van het aantal WSW-geïndiceerden, als ten opzichte van de organisatievorm.

De directeur ontvangt een vaste maandelijkse onkostenvergoeding € 150,- (netto). De onkosten vergoeding is genoemd in de overeenkomst met de directeur.

Voor het vervullen van nevenwerkzaamheden is schriftelijke toestemming vereist door de raad van commissarissen. De directeur verricht geen nevenwerkzaamheden.

De declaraties voor reis- en verblijfskosten zijn in overeenstemming met de regels en zijn voldoende onderbouwd. Er wordt gebruik gemaakt van een formulier voor de indiening van declaraties.

De directeur komt niet in aanmerking voor overwerkvergoeding. Dit is in de benoemingsbrief opgenomen. Bij de Maregroep wordt in beginsel boven schaal 9 geen overwerkvergoeding uitgekeerd.

De declaraties worden getekend door de voorzitter van de raad van commissarissen.

Er zijn geen bedragen uitgekeerd aan de directeur via de crediteurenadministratie.

De directeur ontvangt geen vergoeding voor kosten van een pc thuis en gebruik van internet.

De directeur beschikt over een mobiel van de Maregroep, in verband met zijn functie. De abonnements- en gesprekskosten worden vergoed.

De directeur maakt gebruik van een leasewagen die wordt betaald door de Maregroep.

De directeur maakt geen gebruik van een credit card van de Maregroep.

4. Toetsing systematiek

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op de procedures voor de toepassing van de regels bij de bezoldiging en de vergoedingen. Daarbij komt ook de interne controle en de verantwoording aan de orde.

4.2 Controleerbaarheid en procedures

Behoudens enkele kleine uitzonderingen werden bij de controles bewijsstukken aangetroffen die voldoende waren om de betalingen te onderbouwen. De dossiers waren snel beschikbaar, gemakkelijk toegankelijk en volledig.

Bij het uitkeren van vergoedingen worden vaste procedures gevolgd voor het toepassen van de regels.

Wat betreft de norm, dat een uitkering of vergoeding die afwijkt van een regeling, alleen plaatsvindt na toestemming op een hoger management- of bestuursniveau, is vastgesteld dat dit soort besluiten in 2008 niet aan de orde is geweest

De gemeentesecretaris tekent de declaraties van de burgemeester en de wethouders.

In de organisatie is de regel, dat declaraties getekend worden door de indiener, de budgethouder en het bevoegd gezag (de naast hogere leidinggevende). In enkele gevallen is ondertekening door het bevoegd gezag achterwege gebleven. Dit is onderkend en komt inmiddels niet meer voor.

Er is voorgeschreven dat declaratieformulieren moeten worden gebruikt en dat er bonnetjes moeten worden gevoegd bij de gedeclareerde bedragen. Op de declaratieformulieren is duidelijk aangegeven wie moet tekenen. De formulieren voor de reiskosten schrijven niet voor dat het doel van de reis wordt ingevuld.

Verwerkte declaraties worden geparafeerd door de salarisadministratie.

Er vinden diverse interne controles plaats, los van de uitvoeringsprocessen, onder meer in het kader van de rechtmatigheidscontrole. De uitkomsten van deze controles geven geen aanleiding tot opmerkingen.

4.3 Verantwoording

In het accountantsverslag over 2008 zijn geen opmerkingen gemaakt op het terrein van bezoldiging en declaraties.

In het kader van de verantwoordingsvraag zijn wij tevens nagegaan of er binnen de gemeente regels en afspraken zijn over declaratiegedrag en het aannemen van vergoedingen of geschenken van anderen dan de gemeente. De norm is dat er bestuurlijke en ambtelijke integriteitcodes zijn, waarin normen zijn vastgelegd voor declaratiegedrag en handelwijzen rond geschenken en vergoedingen, gerelateerd aan de functie-uitoefening, van anderen dan de gemeente. Vastgesteld is dat de codes aanwezig zijn.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Algemene conclusie

Op grond van het onderzoek heeft de rekenkamercommissie een beeld gekregen van:

- a. de bezoldiging en het declaratiegedrag van het bestuur en hogere ambtenaren in de gemeente Hillegom.
- b. de uitgekeerde salarissen en vergoedingen van de voorzitters van de GR ISD Bollenstreek en de GR Werkvoorzieningschap KDB en van de directeuren van de ISD Bollenstreek en de Maregroep.

Uit dit beeld blijkt dat het beheer ordelijk en goed controleerbaar is. Er wordt volgens algemeen geldende regels gewerkt. Eigen regelgeving is in overeenstemming met hogere regelgeving. De toepassing van regels is zorgvuldig en iedereen wordt gelijk behandeld, zowel in de regelgeving als in de uitvoering. Er zijn weinig verschillen tussen regelgeving voor de bestuurlijke en ambtelijke top en regelgeving voor lagere ambtenaren.

5.2 Enkele specifieke conclusies

De rekenkamercommissie wijst naast dit algemene beeld op enkele zaken die nog aandacht behoeven. Het gaat hierbij zowel om regelingen als zodanig, als om de toepassing van regels.

5.2.1 Regeling voor de ambtstoelage van de burgemeester

De burgemeester ontvangt een (bruto) ambtstoelage voor de aan de uitoefening van het ambt verbonden kosten van bijna € 8.000,- per jaar. Het grootste deel van de ambtstoelage (40%) is bedoeld voor representatiekosten van de burgemeester. Dergelijke kosten komen derhalve niet in aanmerking voor vergoeding door de gemeente.

De regels betreffende de ambtstoelage voor de burgemeester zijn vastgesteld door de minister van Binnenlandse Zaken.

Op twee punten komen onduidelijkheden naar voren:

- Het onderscheid tussen een werklunch en een zakenlunch: een werklunch komt voor rekening van de gemeente, een zakenlunch wordt beschouwd als representatie van de burgemeester. Voor de kosten van representatie ontvangt de burgemeester de ambtstoelage en daarom dienen dergelijke kosten niet te worden gedeclareerd;
- De kosten voor geschenken aan (groepen) van inwoners ter ere van jubilea of andere feestelijke aangelegenheden, ook wel aangeduid als huldeblijken. Volgens een toelichting van de VNG op de representatiekosten van de burgemeester vallen deze kosten onder deze categorie en zouden deze dus voor rekening van de burgemeester moeten komen. In de drie onderzochte gemeentes worden deze kosten ten laste van een gemeentelijk representatiebudget gebracht.

De rekenkamercommissie wijst erop dat het aan de minister van Binnenlandse Zaken is om in de Rechtspositieregeling voor de burgemeester meer duidelijkheid op deze twee punten te verschaffen.

In het geval van het onderscheid tussen een werklunch en een zakenlunch geeft de VNG als criterium dat het bij de eerstgenoemde gaat om lunches die vanuit het bestuurssecretariaat worden georganiseerd. De rekenkamercommissie vindt dit onderscheid niet duidelijk. Op dit punt zou een gemeente zelf een gedragslijn kunnen uitwerken om helderheid te scheppen voor het indienen en controleren van de declaraties.

In het geval van de kosten voor huldeblijken, is de gehanteerde werkwijze bij de gemeenten het meest voor de hand liggend en te prefereren uit oogpunt van uitvoerbaarheid. Het uitgangspunt voor de omvang van de ambtstoelage is dat 40% van het bedrag wordt uitgegeven aan representatie. Indien de minister besluit dat deze kosten, conform de handelwijze bij de gemeentes, voor rekening van de gemeente komen, ligt een verlaging van de ambtstoelage voor de hand.

5.2.2 Gedragscode integriteit voor bestuurders

In de gedragscode wordt niet gevraagd om bij openbaarmaking een onderscheid te maken tussen qualitate qua nevenfuncties en andere nevenfuncties. Dit onderscheid is bij de feitelijke openbaarmaking op de gemeentelijke website niet gemaakt.

Burgemeesters en wethouders zijn op grond van de Gemeentewet verplicht tot openbaarmaking van alle andere functies, bezoldigd of onbezoldigd, die worden vervuld naast het burgemeesterschap. Zij zijn tevens verplicht tot afdracht aan de gemeentekas van vergoedingen voor nevenwerkzaamheden uit hoofd van hun ambt. Het is daarom van belang dat in de regels voor de openbaarmaking en bij de openbaarmaking van de nevenfuncties wordt aangegeven of het qualitate qua-functies betreft en of deze bezoldigd zijn.

5.2.3 Regeling voor onkostenvergoeding wethouders en bruikleen mobiele telefoon

In de drie onderzochte gemeentes maken de wethouders gebruik van een mobiele telefoon.

De VNG heeft in juni 2009 aangegeven dat de telefoonkosten geacht worden te zijn begrepen in de onkostenvergoeding van de wethouders. Het Rechtspositiebesluit wethouders geeft de mogelijkheid om op aanvraag van de wethouder een telefoon in bruikleen te geven. Als wethouders hiervan gebruik maken, zouden gemeentes, volgens de VNG, de onkostenvergoeding kunnen verlagen om een dubbele vergoeding te voorkomen. In de drie onderzochte gemeentes is de onkostenvergoeding van de wethouders niet verlaagd, als gevolg van het in bruikleen geven van een mobiele telefoon.

5.2.4 Toepassing regeling voor de ambtswoning van de burgemeester

De burgemeester van Hillegom woont in een ambtswoning. Geconstateerd is dat de wettelijke huur lager is, dan de huur die overeenkomt met de feitelijke waarde van de woning die door de gemeente aan de burgemeester is aangeboden. Deze hogere waarde is (belastbaar) inkomen, wat betekent dat de gemeente belasting

inhoudingsplichtig zou zijn. De gemeente heeft hierover extern advies ingewonnen. Op grond daarvan is besloten te volstaan met de inhouding van 12%. Dit is in overeenstemming met de lijn die de VNG aanbeveelt.

5.2.5 Toepassing kilometervergoeding

Eén manager heeft een kilometervergoeding ontvangen, gebaseerd op € 0,37. Dit tarief wijkt af van de regels. Bij navraag bleek dat dit tarief voor de vergoeding in het verleden ten onrechte mondeling was geaccordeerd. Tijdens het onderzoek is medegedeeld dat correctie zal plaats vinden.

5.2.6 Toepassing reiskostenregeling

De rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat alle ontvangen kilometervergoedingen gebaseerd zijn op ingediende declaratieformulieren. Het doel van de reis wordt op de formulieren niet gevraagd en wordt door de indieners niet vermeld.

5.2.7 Beslag op regels door hoger personeel in relatie tot lager personeel

De rekenkamercommissie constateert dat de bezoldiging en de toekenning van vergoedingen aan hoger personeel in het algemeen gebaseerd is op regelingen en procedures, die voor het gehele personeel van toepassing zijn en dat er relatief weinig sprake is van bijzondere of extra beloningen. Tevens stelt zij vast dat bijzondere of extra beloningen voor de top steeds goed zijn gedocumenteerd.

De regels voor vergoedingen aan hogere ambtenaren laten enkele verschillen zien ten opzichte van de regels voor lagere ambtenaren:

- in de bezoldigingsregeling is bepaald dat geen overwerkvergoeding wordt toegekend aan ambtenaren die bezoldigd worden vanaf schaal 12;
- een ADSL-vergoeding is alleen aan de gemeentesecretaris toegekend.
- De directeur van de ISD-Bollenstreek en de directeur van de Maregroep ontvangen maandelijks een forfaitair vastgestelde netto onkostenvergoeding van respectievelijk € 131,61 en € 150,- .

De CAR-UWO geeft de mogelijkheid om bepaalde functionarissen, gelet op de aard en het niveau van hun betrekking geen aanspraak te geven op vergoeding voor overwerk. In de gemeente Hillegom is voor deze mogelijkheid gekozen.

De ADSLvergoeding die alleen aan de gemeentesecretaris is toegekend wordt gerelateerd aan de functie.

De rekenkamercommissie heeft niet kunnen vaststellen dat de vergoedingen toegekend aan de directeurs van de ISD-Bollenstreek en Maregroep verband houden met unieke kenmerken die alleen aan de functie van directeur van de ISD-Bollenstreek of directeur Maregroep verbonden zijn.

5.3 Aanbevelingen

De rekenkamercommissie komt op grond van de conclusies uit hoofdstuk 5.2. tot de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 1

De regels opgesteld betreffende de ambtstoelage voor de burgemeester vastgesteld door de minister van Binnenlandse Zaken zijn niet duidelijk en daardoor onvoldoende toetsbaar. Dit geeft afbreukrisico zowel voor het ambt, als de persoon van de burgemeester. Aanbevolen wordt om de onduidelijkheden in de regeling voor de ambtstoelage van de burgemeester voor te leggen aan de minister van Binnenlandse Zaken.

Aanbeveling 2

Bevorder nadere kaderstelling voor het toekennen van netto-vergoedingen en toekomstige arbeidsvoorwaarden aan directeuren van gemeenschappelijke regelingen.

Aanbeveling 3

Neem in de Gedragscode Bestuurlijke Integriteit op dat onderscheid dient te worden gemaakt tussen qualitate qua functies en andere nevenfuncties en vermeld dit ook bij de feitelijke openbaarmaking op de website.

Aanbeveling 4

Pas de declaratieformulieren met betrekking tot de reiskosten aan, zodat het doel van de reis kan worden aangegeven en het functioneel karakter van de reis aldus kan worden vastgesteld.

6. Reactie College Burgemeester en Wethouders

Het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Hillegom heeft op 19 januari 2010 in het kader van het bestuurlijk hoor en wederhoor zijn reactie op het rapport gegeven.

Hieronder wordt deze reactie weergegeven.

Reactie College van Burgemeester en Wethouders Hillegom

Wij hebben uw brief, waarin u bovengenoemd rapport aanbiedt voor bestuurlijk hoor en wederhoor ontvangen.

Het verheugt ons dat uw algemene beeld positief is.

Uw commissie doet enkele aanbevelingen ter verbetering. Wij willen deze aanbevelingen overnemen.

Hieronder lichten wij toe op welke wijze wij dit vorm willen geven.

Aanbeveling 1: onduidelijkheden in de regeling voor de ambtstoelage van de burgemeester voor te leggen aan de minister van Binnenlandse zaken. Wij willen dit in samenspraak met de gemeenten Lisse en Noordwijkerhout oppakken.

Aanbeveling 2: wij zullen de bestuurlijke vertegenwoordigers in de gemeenschappelijke regelingen (i.c. Maregroep en ISD) verzoeken tot een nadere kaderstelling te komen voor het toekennen van netto-vergoedingen en toekomstige arbeidsvoorwaarden aan directeurs van gemeenschappelijke regelingen.

Aanbeveling 3: wij zullen voorstellen in de Gedragscode Bestuurlijke Integriteit op te nemen dat onderscheid dient te worden gemaakt tussen qualitate qua functies en andere nevenfuncties en dit vermelden bij de feitelijke openbaarmaking op de website.

Aanbeveling 4: de reiskostendeclaratieformulieren zullen wij aanpassen, zodat het doel van de reis kan worden aangegeven en het functioneel karakter van de reis kan worden vastgesteld.