Gedragscode 'Bestuurlijke integriteit gemeente Rheden 2020'

1. Inleiding

Goed bestuur is integer bestuur. De raadsleden van de gemeente Rheden stellen in het handelen de kwaliteit van het openbaar bestuur centraal en integriteit is daarvoor een belangrijke voorwaarde. Ieder raadslid heeft bij de aanstelling de eed of belofte uitgesproken, en met deze gedragscode wordt een aanvullende afspraak gemaakt waarmee uitgedragen wordt dat integriteit een individuele verantwoordelijkheid is van een politiek ambtsdrager. Door deze gedragscode gezamenlijk vast te stellen wordt ook door de raad als collectief het belang van integriteit onderkend als basis voor het vertrouwen in het openbaar bestuur.

Integer handelen is meer dan het volgen van regels en een gedragscode kan niet elke situatie beschrijven. Elk raadslid zal steeds opnieuw voor zichzelf de afweging moeten maken hoe integer handelen eruit ziet. Raadsleden zijn aanspreekbaar op hun handelen en spreken elkaar daarop aan. Integer handelen kan alleen in een cultuur en organisatie waar ook de andere waarden van goed bestuur worden nagestreefd. De Nederlandse Code voor Goed Openbaar Bestuur[1] benoemt een aantal kernwaarden van goed openbaar bestuur. Integriteit wordt hierin in één adem genoemd met openheid. 'Openheid en integriteit': het bestuur is open en integer en maakt duidelijk wat het daaronder verstaat'. De wetgeving (en de gedragscode in aanvulling hierop) bevat diverse voorschriften inzake openheid met het oog op de integriteit.

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

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

2. Gedragscode bestuurlijke integriteit

Artikel 1 Algemene bepalingen

1. Deze gedragscode geldt voor de raadsleden van de gemeenteraad van Rheden en is van overeenkomstige toepassing op de raadsvolgers.
2. In gevallen waarin de code niet voorziet of waarbij de toepassing niet eenduidig is, vindt bespreking plaats in het Bestuurlijk Coördinatie Overleg (BCO). Het BCO verzoekt zo nodig de burgemeester en griffier met voorstellen te komen.
3. Deze gedragscode is openbaar en via internet beschikbaar.
4. De leden van de raad ontvangen bij hun aantreden (digitaal) een exemplaar van de gedragscode bestuurlijke integriteit gemeente Rheden.
5. Klachten over niet integer handelen of vermoedens van niet integer handelen worden gemeld bij de griffier. De griffier overlegt met de burgemeester over het voorleggen van de kwestie aan het BCO. Klachten over niet integer handelen of vermoedens van niet integer handelen van de burgemeester kunnen worden ingediend bij de Commissaris van de Koning.

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

Artikel 2 Voorkomen van (de schijn van) belangenverstrengeling

1. De invloed en stem die een raadslid heeft mag niet worden gebruiken om een persoonlijk belang veilig te stellen of het belang van een ander(e organisatie) bij wie een persoonlijke betrokkenheid bestaat.
2. Een raadslid dient actief en uit zichzelf de schijn van belangenverstrengeling tegen te gaan.
3. Indien er sprake is van een beslissing waarbij belangenverstrengeling dreigt, onthoudt een raadslid zich van deelname aan stemming in de raad en beïnvloeding van de besluitvorming in andere fasen van het besluitvormingsproces.
4. Het raadslid levert de griffier de informatie aan over de (neven)functies die openbaar gemaakt moeten worden bij aanvang van het raadslidmaatschap. Als gaande het lidmaatschap nieuwe (neven)functies aanvaard worden of de omstandigheden met betrekking tot bestaande (neven)functies wijzigen, wordt de informatie die hierop betrekking heeft zo spoedig mogelijk aangeleverd bij de griffier.
5. De informatie betreft in ieder geval:
    a. de omschrijving van de (neven)functie;
    b. de organisatie voor wie de (neven)functie wordt verricht;
    c. of het al dan niet een (neven)functie betreft uit hoofde van het raadslidmaatschap; en
    d. of de (neven)functie bezoldigd of onbezoldigd is;
    e. mogelijk strijdige (financiële) belangen met de functie als raadslid.
6. De griffier legt hiervoor een register aan en beheert dit register. Het register is openbaar en via internet beschikbaar.

Artikel 3 Informatie

1. Het raadslid zorgt ervoor dat vertrouwelijke en geheime informatie waarover wordt beschikt veilig wordt bewaard.
2. Het raadslid maakt niet ten eigen bate of ten bate van derden gebruik van in de uitoefening van het ambt verkregen vertrouwelijke en geheime informatie.

Artikel 4 Omgang met geschenken en uitnodigingen

1. Een raadslid dient actief en uit zichzelf de schijn van corruptie tegen te gaan.
2. Een raadslid accepteert geen geschenken, faciliteiten en diensten als de onafhankelijke positie hierdoor kan worden beïnvloed.
3. Onverminderd het tweede lid kan het raadslid incidentele geschenken die een geschatte waarde van ten hoogste € 50 vertegenwoordigen behouden.
4. Geschenken die het raadslid uit hoofde van het ambt ontvangt en die een geschatte waarde van meer dan € 50 vertegenwoordigen worden, als zij niet worden teruggestuurd, eigendom van de gemeente.
5. De griffier legt een register aan van de geschenken met een geschatte waarde van meer dan € 50. In het register is aangegeven welke bestemming de gemeente hieraan heeft gegeven. Het register is openbaar en via internet beschikbaar.
6. Geschenken worden niet op het huisadres ontvangen. Indien dit toch is gebeurd, meldt het raadslid dit aan de griffier.
7. Een raadslid bespreekt met de burgemeester en/of de griffier, uitnodigingen voor excursies en evenementen op kosten van anderen dan de gemeente.
8. Indien een raadslid heeft deelgenomen aan excursies en evenementen voor rekening van anderen dan de gemeente maakt het raadslid binnen één week na deelname openbaar. Daarbij wordt ook openbaar gemaakt wie de kosten voor zijn rekening heeft genomen.
9. De informatie is openbaar en via internet beschikbaar.
10. Buitenlandse reizen en buitenlandse werkbezoeken op kosten van anderen dan de gemeente in hoedanigheid van raadslid worden niet ondernomen, tenzij hier van tevoren andere afspraken over gemaakt zijn in het BCO.

Artikel 5 Gebruik van voorzieningen van de gemeente

1. Het bestuursorgaan richt de financiële en administratieve organisatie zodanig in dat er een getrouw beeld mogelijk is van de juistheid en rechtmatigheid van de uitgaven en hanteren heldere procedures over de wijze waarop functionele uitgaven rechtstreeks in rekening worden gebracht of kunnen worden gedeclareerd bij de gemeente.
2. Het raadslid verantwoordt zich over het gebruik van de voorzieningen volgens de in het kader van het eerste lid vastgelegde regels en procedures.
3. Een raadslid declareert geen kosten die reeds op andere wijze worden vergoed.
4. Gebruik van voorzieningen en eigendommen van de gemeente ten eigen bate of ten bate van derden is uitsluitend toegestaan wanneer hierover afspraken zijn gemaakt.

Artikel 6 Uitvoering gedragscode

1. De gemeenteraad komt minimaal 1 keer per jaar bijeen om het onderwerp integriteit te bespreken;
2. De burgemeester en griffier zijn de aanspreekpunten voor integriteit;
3. De processtappen die worden gevolgd ingeval van een vermoeden van een integriteitschending zijn opgenomen in het *Protocol bij (vermoedens) integriteitsschendingen raadsleden* die als bijlage 2 bij deze gedragscode is opgenomen.

Artikel 7 Intrekking en inwerkingtreding

Deze gedragscode Bestuurlijke integriteit gemeente Rheden treedt in werking op de dag na bekendmaking en vervangt de Gedragscode raadsleden gemeente Rheden 2003.

CONCEPT

Bijlage 1. Wettelijk kader en toelichting op inleiding en artikelen

Artikel 1. Algemene Bepalingen

Wettelijke grondslag
De gemeenteraad stelt een gedragscode vast voor hun leden conform artikel 15, derde lid, van de Gemeentewet.

Toelichting
De gemeenteraad is het hoogste bestuursorgaan en als zodanig verantwoordelijk voor de inhoud van de gedragscode, voor een eenduidige interpretatie daarvan en voor wijziging/aanvulling daarvan bij onduidelijkheden of leemtes.

Als het niet helpt om elkaar aan te spreken op integer handelen moet duidelijk zijn bij wie raadsleden een klacht of vermoeden van niet integer handelen kunnen indienen. De griffier is herkenbaar, laagdrempelig en beschikbaar en de burgemeester is in artikel 170 lid 2 Gemeentewet aangewezen als bevorderaar van de bestuurlijke integriteit. Zij kunnen met elkaar en het BCO bespreken welke acties benodigd zijn. Klachten over niet integer handelen van de burgemeester kunnen worden ingediend bij de Commissaris van de Koning.

Artikel 2. Voorkomen van (de schijn van) belangenverstrengeling

Wettelijk kader
Afleggen eed of belofte (artikel 14 van de Gemeentewet)
Alvorens hun functie te kunnen uitoefenen leggen de raadsleden in de vergadering, in handen van de voorzitter, de volgende eed (verklaring en belofte) af: "Ik zweer (verklaar) dat ik om tot raadslid benoemd te worden, rechtstreeks noch middellijk, onder welke naam of welk voorwendsel ook, enige gift of gunst heb gegeven of beloofd. Ik zweer (verklaar en beloof) dat ik, om iets in dit ambt te doen of te laten, rechtstreeks noch middellijk enig geschenk of enige belofte heb aangenomen of zal aannemen. Ik zweer (beloof) dat ik getrouw zal zijn aan de Grondwet, dat ik de wetten zal nakomen en dat ik mijn plichten als raadslid naar eer en geweten zal vervullen."

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

Incompatibiliteiten en nevenfuncties
- Verboden overeenkomsten/handelingen: volksvertegenwoordigers mogen in geschillen, waar de (het) gemeente(bestuur) partij is, niet als advocaat, adviseur of gemachtigde werkzaam zijn. Zij mogen bepaalde overeenkomsten, waar de gemeente bij betrokken is, niet rechtstreeks of middellijk aangaan. Van verboden overeenkomsten kan ontheffing worden verleend (artikel 15, eerste en tweede lid, van de Gemeentewet). Op overtreding staat uiteindelijk de sanctie van schorsing en vervallenverklaring van het lidmaatschap van de volksvertegenwoordiging (artikelen X7, X7a en X8 van de Kieswet).
- Onverenigbaarheid van functies: het zijn van volksvertegenwoordiger sluit het hebben van een aantal andere functies uit (artikel 13 van de Gemeentewet). Dat leidt er uiteindelijk toe dat betrokkene ophoudt lid te zijn van de volksvertegenwoordiging (artikel X1 van de Kieswet).
- Openbaarmaking nevenfuncties: volksvertegenwoordigers maken openbaar welke nevenfuncties zij vervullen. De lijst met nevenfuncties ligt ter inzage op het gemeentehuis (artikel 12 van de Gemeentewet) en wordt gepubliceerd op de website van de gemeenteraad.

Toelichting
Naast het politieke ambt hebben veel raadsleden (neven)functies, betaald of onbetaald. Voor raadsleden zijn de nevenfuncties vaak hun hoofdfunctie. Bij het aanvaarden van nevenfuncties zijn de volgende afwegingen van belang:
1. Tussen het raadslidmaatschap en de nevenfunctie mag geen belangenverstrengeling optreden of de schijn daarvan worden gewekt. Het gaat daarbij niet alleen over mogelijk persoonlijk

voordeel voor het raadslid zelf, maar ook voor personen, bedrijven of instellingen in zijn omgeving. Dit voordeel kan ook bestaan uit het doorgeven van vertrouwelijke informatie. Het risico van belangenverstrengeling hoeft overigens niet altijd te betekenen dat de nevenfunctie moet worden beëindigd. Soms is het risico incidenteel. Een mogelijke oplossing is dat het betrokken raadslid zich in dat geval buiten de beraadslaging houdt. Terughoudendheid is in elk geval geboden bij functies in organisaties die substantieel subsidie ontvangen of die op welke manier dan ook, betrokken (kunnen) zijn bij de gemeente Rheden.
2. Het vervullen van de nevenfunctie mag geen afbreuk doen aan het aanzien van het ambt.
3. De nevenfunctie mag niet zoveel tijd kosten dat het functioneren als raadslid in het geding komt.
4. De (hoogte van de) honorering van de nevenactiviteiten mag geen aanleiding geven tot discussies.

Lid 4, 5 en 6 betreffen een uitwerking van de wettelijke verplichting om nevenfuncties openbaar te maken. De informatie wordt neergelegd in een openbaar register. Het raadslid is verantwoordelijk voor de tijdige aanlevering van de informatie en voor de actualiteit daarvan.

Lid 5 sub e. heeft betrekking op belangenverstrengeling die op de loer ligt als een raadslid (financiële) belangen heeft bij een organisatie of onderneming die een relatie met de gemeente heeft of kan krijgen en waarover de gemeente besluiten neemt. Voorbeelden zijn besluiten over bestemmingsplannen, aanbesteding, subsidieverstrekking, steunverlening, verstrekking van leningen en verlening van advies- en onderzoeksopdrachten. Een (financieel) belang moet ruim worden opgevat: Deelneming in een bedrijf of onderneming, bezit van effecten, onroerend goed of vorderingsrecht zijn voorbeelden.

Artikel 3. Informatie

Wettelijk kader
Informatieplicht
Het college van burgemeester en wethouders en elk van zijn leden zijn verplicht alle inlichtingen te geven die de volksvertegenwoordiging nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak. Het betreft zowel een actieve als een passieve informatieplicht. Ook als individuele volksvertegenwoordigers informatie vragen zal die informatie aan de volksvertegenwoordiging moeten worden verstrekt. De informatie kan alleen worden geweigerd als die in strijd is met het openbaar belang (artikel 169 van de Gemeentewet).
Het Reglement van Orde voor de gemeenteraad bevat bepalingen die betrekking hebben op informatieverstrekking en de omgang met informatie.

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

In de vergadering van 28 juni 2018 heeft de gemeenteraad de notitie ’Openbaar tenzij..’ in de gemeente Rheden’ en het bijbehorende protocol ‘Geheimhouding en beslotenheid in de gemeente Rheden’ vastgesteld.

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

Artikel 4. Omgang met geschenken en uitnodigingen

Wettelijk kader
Afleggen eed of belofte
De eed of belofte die het raadslid op grond van artikel 14 van de Gemeentewet moet afleggen heeft onder meer betrekking op het geven, aannemen of beloven van giften, gunsten of geschenken. Zie voor de wetstekst inzake de eed of belofte het wettelijk kader onder artikel 2 voor de bepalingen ter voorkoming van belangenverstrengeling.

Toelichting
In de gedragscode is uitgangspunt dat geschenken, faciliteiten en diensten niet worden geaccepteerd als hiermee de onafhankelijke positie van het raadslid kan worden beïnvloed. Dat is in ieder geval aan de orde in onderhandelingssituaties.
Is daarvan geen sprake dan kunnen om praktische redenen incidentele kleine geschenken (met een geschatte waarde van €50 of minder) door het raadslid worden aanvaard, echter nooit op het huisadres. Duurdere geschenken worden niet aanvaard. Zij worden teruggestuurd of eigendom van de gemeente die zorgt voor een goede bestemming van het geschenk. In een openbaar register wordt opgenomen welke geschenken van meer dan €50 zijn aanvaard en welke bestemming daaraan is gegeven.
Door het ontvangen van geld en geschenken te laten melden en registreren wordt bevorderd dat raadsleden en bestuurders elke vorm van mogelijke belangenverstrengeling en beïnvloeding door de gevers proberen te voorkomen.

Lid 7, 8, 9 en 10 hebben betrekking op (uitnodigingen voor) excursies en evenementen die betrokkene in de functie van raadslid overweegt of aanvaardt. Excursies, evenementen en buitenlandse reizen in de hoedanigheid van lid van een politieke partij vallen hier dus niet onder. Buitenlandse reizen in de hoedanigheid van raadslid worden in principe niet ondernomen, tenzij hier van tevoren afspraken over zijn gemaakt in het BCO. Het BCO kan aan de toestemming voor een dergelijk reis voorwaarden verbinden. Hierbij zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan de vertegenwoordiging van de raad in de Euregio, hiervoor zijn mogelijk bezoeken aan Duitsland benodigd.

Artikel 5. Gebruik van voorzieningen van de gemeente

Wettelijk kader
Procedure van declaratie
Er zijn voor raadsleden voorschriften opgenomen in de gemeentelijke Verordening op de ambtelijke bijstand en de fractieondersteuning Rheden over de wijze van declaratie (inclusief het overleggen van bewijsstukken) van vooruit betaalde (zakelijke) kosten en over rechtstreekse facturering van (zakelijke) kosten.

Toelichting
Aan raadsleden worden rechtspositionele voorzieningen, vergoedingen en andere verstrekkingen geboden die een goed functioneren van de raadsleden mogelijk maken. Wat betreft de uitwerking van de principes van dit stelsel zou kunnen worden aangesloten bij de werkwijze in het Voorzieningenbesluit die geldt voor ministers en staatssecretarissen:

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

Uitgangspunt is hier dat zo weinig mogelijk uitgaven door de raadsleden zelf worden gedaan via hun privérekening. Geldstromen tussen de rekening van het bestuursorgaan en de persoonlijke rekening van raadsleden maken een zwaardere controle op de uitgaven noodzakelijk. Het raadslid zal zich uiteraard nauwgezet moeten houden aan de regels en procedures die er met het oog hierop gelden.

Met betrekking tot artikel 5 lid 4 is de stelregel dat privégebruik van gemeentelijke voorzieningen uitsluitend is toegestaan wanneer hierover afspraken zijn gemaakt. Dit is bijvoorbeeld het geval bij

CONCEPT

het gebruik van de iPad die aan alle raadsleden en raadsvolgers ter beschikking is gesteld en waarbij privégebruik is toegestaan.

Artikel 6. Uitvoering gedragscode

Toelichting
De Gemeentewet verplicht de gemeenteraad om voor zichzelf en voor de bestuurders een gedragscode vast te stellen.
Aanvullend op de wettelijke regels die gelden voor raadsleden, bevat de gedragscode een aantal materiële normen waaraan zij zich committeren.
De burgemeester heeft de wettelijke taak om de bestuurlijke integriteit van de gemeente te bevorderen. Belangrijk onderdeel daarbij is de preventie: ervoor te zorgen dat integriteit en integriteitsbewustzijn in de bestuurlijke gremia een plek krijgen en daarbij afspraken te maken over een regelmatige bespreking van het thema integriteit.
Hiermee is de verantwoordelijkheid voor de portefeuille 'integriteit' duidelijk belegd. De wettelijke bepalingen bieden de ruimte om naar gelang de situatie handelend op te treden, waarbij niet alleen gedacht moet worden aan het optreden bij incidenten.
De burgemeester en de griffier zijn hiervoor de aangewezen contactpersonen.

CONCEPT