

Toelichting op de gedragscode voor burgemeester en wethouders

Voor de burgemeester en wethouders gold sinds 2004 een gedragscode die gestoeld was op de Wet dualisering. In 2010 is de gedragscode op enkele punten aangescherpt. De inhoud van de gedragscode uit 2010 is vergeleken met de vernieuwde modelgedragscode van de VNG (maart 2015) alsmede met de gedragscode voor raadsleden uit 2016. Dit alles tezamen heeft geleid tot deze vernieuwde gedragscode 2018.

De status van de code

Bij het inhoudelijk vormgeven van codes is – overeenkomstig het integriteitsbeleid voor de ambtenaren – gekozen voor een code die niet juridisch afdwingbaar is. Het college moet een zo open mogelijke cultuur creëren, waarin het mogelijk moet zijn om elkaar op gedragingen aan te spreken die in strijd zijn met de gedragscodes en in strijd met integriteit. Daarnaast is het de vraag of er eensluidende regels zijn op te stellen die juridisch afdwingbaar zijn en tot een gewenst resultaat leiden.

Om een open cultuur te creëren en daarmee de controle op de naleving van de gedragscode, zal door de burgemeester en wethouders zelf actie ondernomen moeten worden ter versterking van een open cultuur. De gedragscode kan daarbij aanleiding zijn om open discussies over integriteit te houden.

Naast deze gedragscode blijven relevante artikelen uit de Gemeentewet en de Algemene wet bestuursrecht onverkort gelden.

De kernwaarden

In de code zijn kernwaarden opgenomen die het handelen van de bestuurders richting zou moeten geven. De bestuurder kan zijn handelen aan deze kernwaarden toetsen. De kernwaarden vormen de basis voor de gedragscode.

Een toelichting op de bepalingen

1. Algemene bepalingen – wettelijke grondslag

Artikel 1 heeft als oorsprong de modelgedragscode van de VNG. De leden hebben als doel het verduidelijken van het gebruik van de gedragscode.

De wettelijke grondslag voor het opstellen van een gedragscode is geregeld in artikel 41c, tweede lid voor wethouders en artikel 69, tweede lid van de Gemeentewet voor de burgemeester. De gemeenteraad stelt voor deze bestuurders een gedragscode vast.

Bij het aantreden van de bestuurders is overhandiging van de gedragscode (artikel 1.2) een goede gelegenheid om de nadruk op het belang van integriteit te leggen. Uiteraard is het belangrijk dat bestuurders

elkaar aanspreken op hun gedrag. Dat is dan ook de eerste stap in een integriteitskwestie. Zie verder onder punt 6.

2. Voorkomen belangenverstrengeling

Melden nevenfuncties

Voor het melden van nieuwe nevenfuncties of het wijzigen van bestaande nevenfuncties is een procedure in het “handboek College” opgenomen.

Persoonlijke belangen

Een bestuurder neemt niet deel aan stemming over:

- Een aangelegenheid die hem rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat of waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken (artikel 58 jo artikel 28 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, Algemene wet bestuursrecht).

Het zijn van bestuurder sluit het hebben van een aantal andere functies uit. Dit is bepaald in de artikelen 36b en 68 van de Gemeentewet.

Voor bestuurders is bepaald dat zij geen nevenfuncties hebben die ongewenst zijn met het oog op een goede vervulling van hun ambt. Voor burgemeesters is daaraan toegevoegd dat zij evenmin nevenfuncties hebben die ongewenst zijn met het oog op de handhaving van hun onpartijdigheid en onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin. Bestuurders melden het voornemen tot aanvaarding van de nevenfuncties aan de volksvertegenwoordiging. Voor burgemeesters geldt deze meldplicht niet voor ambtshalve nevenfuncties (qq).

Nevenfuncties uit hoofde van het ambt zijn alle betaalde en onbetaalde activiteiten die worden verricht als lid en vertegenwoordiger van het gemeentebestuur.

Artikel 2.1 lid 4 sub e: bijvoorbeeld: als lid van een VNGcommissie afgevaardigd naar een ander orgaan, of als lid van een algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling gekozen tot lid van het dagelijks bestuur.

Artikel 2.3 t/m 2.5

Deze artikelen zijn een aanvulling op het in de Gemeentewet gegeven kader. Het is belangrijk om duidelijk te weten welke belangen een bestuurder heeft. Door deze belangen openbaar te maken, zijn bestuurders beter te controleren. Bij financiële belangen in brede zin gaat het om het bezit van effecten, vorderingsrechten, onroerend goed, bouwgrond als ook om financiële deelnemingen in ondernemingen en dergelijke. Zelfs negatieve financiële belangen, zoals schulden uit hypothecaire vorderingen, kunnen in verband met mogelijke belangenverstrengeling relevant zijn. Dergelijk financiële belangen kunnen een rol spelen bij besluiten over bijvoorbeeld bestemmingsplannen of grondverkopen. De bepaling met betrekking tot privaatsamenwerkingssamenwerkingsrelaties en eerlijke concurrentieverhoudingen (2.4) verwijst naar aanbestedingsprocedures.

Om (de schijn van) belangenverstrengeling te voorkomen, dient men zich altijd te onthouden van stemming als er persoonlijke betrekkingen met de aanbieder van goederen, diensten en/of werken bestaan (2.5). Bij twijfel kan beter niet meegestemd worden.

Artikel 2.6 en 2.7

In deze bepalingen is de zogenaamde 'draaieurconstructie' geregeld. In 2.7 gedurende 1 jaar na aftreden de uitsluiting van betaalde werkzaamheden ten behoeve van de gemeente en in 2.8 de uitsluiting van benoeming als commissaris of bestuurslid van een 'verbonden partij', ofwel een organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft. Hiermee wordt mogelijke vriendjespolitiek voorkomen en het risico op verstrengeling van persoonlijke en functionele belangen vermeden.

Het begrip 'verbonden partijen' is ontleend aan het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten. Daarin staat dat een verbonden partij een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie is waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft. Een financieel belang wordt gedefinieerd als een aan de betrokken organisatie ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien die organisatie failliet gaat, onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat, indien de organisatie haar verplichtingen niet nakomt. En onder bestuurlijk belang wordt verstaan: zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht.

Aanvaarding van een dienstbetrekking bij de voormalige gemeente is niet uitgesloten. Dat kan van belang zijn in het kader van de re-integratie van de voormalige bestuurder en ter voorkoming van uitkeringslasten voor de gemeente. Uiteraard dienen daarbij de regels van werving en selectie en aanstelling te gelden die er voor iedereen zijn die bij de gemeente gaat solliciteren. De draaieurconstructie geldt natuurlijk niet bij aanvaarding van het raadslidmaatschap.

Het bepaalde in artikel 2.6, eerste lid (vooruitlopen op een nieuwe functie na aftreden) geldt uiteraard evenzeer voor een functie bij een voormalige gemeente.

Artikel 2.9

Om alle schijn van belangenverstrengeling te voorkomen is besloten de bezoldiging van collegeleden altijd direct op hun persoonlijke bankrekening te storten.

Hierdoor blijft het mogelijk blijft het mogelijk dat de bestuurder een afdracht doet naar een derdenpartij (bijv. goed doel of politieke partij).

3. Informatie

Deze bepaling moet ervoor zorgen dat het overheidshandelen zo transparant mogelijk is, maar dat er voorzichtig met vertrouwelijke informatie wordt omgesprongen.

Als een bestuurder over vertrouwelijke informatie beschikt kunnen integriteitsrisico's ontstaan. Hij kan informatie gebruiken om er persoonlijk voordeel mee te behalen of kan die 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 privésfeer informatie te melden die voor de relaties van direct belang is. Hiermee wordt de geloofwaardigheid van de organisatie aangetast. Het nastreven van politieke doeleinden door het lekken van informatie aan de media is ongeoorloofd.

Informatieplicht

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 (artikelen 169 en 180 Gemeentewet).

Geheimhouding

Een ieder die betrokken is 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 zaken van die gegevens een geheimhoudingsplicht geldt, is verplicht tot geheimhouding van die gegevens, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hem tot mededeling verplicht of uit zijn taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit (artikel 2:5 Algemene wet bestuursrecht).

Burgemeester en wethouders 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 (artikel 25, 55 en 86 Gemeentewet).

Het schenden van de geheimhoudingsplicht is een misdrijf (artikel 272 Wetboek van Strafrecht).

Artikel 3.1

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

4. Omgang met geschenken en uitnodigingen

Alvorens zijn functie te kunnen uitoefenen legt de bestuurder de eed (verklaring en belofte) af. Dit is geregeld in artikel 41a en 65 Gemeentewet.

Het gedachtengoed van de eed wordt in de gedragscode extra benadrukt en uitgebreid. Geschenken en geld kunnen in verschillende vormen worden aangeboden, maar de doelstelling is hetzelfde: het verbeteren en onderhouden van de relatie.

Door het ontvangen van geld en geschenken (boven een waarde van € 50) te laten melden en registreren wordt bevorderd dat bestuurders elke vorm van mogelijke belangenverstrengeling en beïnvloeding door de gevers proberen te voorkomen. Er mag zelfs geen schijn van beïnvloeding ontstaan.

Artikel 4.1

In de gedragscode is uitgangspunt dat geschenken, faciliteiten en diensten niet worden geaccepteerd als hiermee de onafhankelijke positie van de bestuurder kan worden beïnvloed. Dat is in ieder geval aan de orde in onderhandelingsituaties. Is daarvan geen sprake dan kunnen om praktische redenen incidentele kleine geschenken (met een geschatte waarde van €50 of minder) door de bestuurder worden aanvaard, echter nooit op het huisadres. Duurdere geschenken worden niet aanvaard. Zij worden teruggestuurd of eigendom van de gemeente. In een openbaar register worden opgenomen welke geschenken van meer dan € 50 de gemeente heeft aanvaard. Het register is op internet beschikbaar en wordt per kwartaal bijgewerkt.

Artikel 4.2

Dit geldt ook als het gaat om werkbezoeken.

5. Gebruik van voorzieningen van de gemeente

Geen andere inkomsten

Een bestuurder geniet geen andere vergoedingen ten laste van de gemeente dan die bij of krachtens de wet zijn toegestaan (artikel 44 en 66 Gemeentewet).

Er zijn voor wethouders voorschriften opgenomen in de “Verordening rechtspositie wethouders, raads- en commissieleden Utrecht” over de wijze van declaratie van vooruit betaalde (zakelijke) kosten en over rechtstreekse facturering van (zakelijke) kosten bij de gemeente.

Buitenlandse dienstreis voor wethouders

Als de wethouder in het gemeentelijk belang een reis buiten Nederland maakt, worden de in redelijkheid gemaakte noodzakelijke reis- en verblijfkosten vergoed. Voor een reis in het gemeentelijk belang buiten Nederland, niet zijnde een reis naar een Europese instelling, is vooraf toestemming van burgemeester en wethouders vereist. De gemeenteraad kan aan deze toestemming voorwaarden verbinden.

Artikel 5.1.

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

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

d. voorzieningen, verstrekkingen en declaraties worden maandelijks openbaar gemaakt op internet.

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

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

Artikel 5.2 en 5.3

Uitgangspunt zijn eigen verantwoordelijkheid, transparantie en bereidheid om verantwoording af te leggen. De beoordeling van de noodzaak van de buitenlandse dienstreis ligt uiteindelijk bij de burgemeester en wethouders.

Bij uitnodigingen voor reizen, werkbezoeken e.d. op kosten van derden, wordt beoordeeld of er een aantoonbaar gemeentelijk belang is. Is dat het geval, dan zijn de kosten voor rekening van de gemeente, tenzij het college anders besluit. Dit kan het geval zijn indien de uitnodiging afkomstig is van een publieke partner of een andere partij waaraan de gemeente al een (financiële) bijdrage verstrekt.

Ingevolge artikel 5.4 gelden de bepalingen van de artikelen 5.2 en 5.3 niet voor de meer reguliere (buitenlandse) dienstreizen naar een Europese instelling. Voor de dienstreizen naar een Europese instelling wordt conform artikel 5.2 lid 4 en lid 5 gereisd.

Buitenlandse reizen die worden gemaakt ten behoeve van de politieke partij zijn geen 'dienstreizen' en vallen dus niet onder de artikelen 5.2 en 5.3 en komen niet ten laste van de gemeente.

Artikel 5.6

Stelregel is dat privé gebruik van gemeentelijke voorzieningen, zoals bijvoorbeeld de dienstauto, niet is toegestaan, tenzij hier nadere afspraken over zijn gemaakt.

6. Uitvoering gedragscode

Elkaar aanspreken op elkaars gedrag is het uitgangspunt. Als dat niet helpt, moet duidelijk zijn bij wie een klacht of vermoeden van niet integer handelen kan worden ingediend.

Als dat niet helpt moet duidelijk zijn bij wie een klacht of vermoeden van niet integer handelen kunnen indienen.

De burgemeester heeft de wettelijke taak om de bestuurlijke integriteit van zijn gemeente te bevorderen (artikel 170 lid 2 Gemeentewet). 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.

Waar het de provincie betreft heeft de CvdK een soortgelijke positie en verantwoordelijkheid. Ten aanzien van gemeenten komt integriteit aan de orde bij de uitoefening door de commissaris van taken als rijksorgaan. Dat betreft allereerst de selectie van potentiële burgemeesterskandidaten. Integriteitstoetsing maakt onderdeel uit van het selectieproces. Maar ook gemeentelijke integriteit in bredere zin kan onderwerp van zorg zijn,

bijvoorbeeld bij periodieke gesprekken met burgemeesters en de werkbezoeken aan gemeenten. De zorg voor gemeentelijke integriteit rekt de commissaris tot zijn taken. Adviseren en bemiddelen door de commissaris bij integriteitsvraagstukken zou expliciet als rijksstaak benoemd kunnen worden.

Omdat burgemeesters een rol hebben bij de gemeentelijke integriteit, is het passend dat de commissaris hier een adviserende en ondersteunende rol kan vervullen. Een rol voor de commissaris kan ook aangewezen zijn als bij een integriteitskwestie wethouders of raadsleden betrokken zijn. Het lokale politieke krachtenveld kan er dan aan in de weg staan dat de burgemeester onbelemmerd optreedt. In dit soort gevallen kan bemoeienis van de commissaris uitkomst bieden.

Overigens is het wenselijk dat in algemene zin er een rol is voor de commissaris van de koning in geval van wezenlijke bestuurlijke problemen of geschillen in gemeenten. Voor de oplossing van problemen die spelen in de bestuurlijke verhoudingen, kan een adviserende en bemiddelende rol zijn weggelegd voor een ambtsdrager met voldoende gezag, kennis van zaken en distantie tot betrokken partijen. Zo kunnen conflicten die het functioneren en de continuïteit van het openbaar bestuur in gevaar brengen zo snel mogelijk worden opgelost. De commissaris kan daaraan een waardevolle bijdrage leveren. De commissaris wordt in de praktijk daartoe reeds vaak verzocht of neemt zelf het initiatief tot bemiddeling bij bestuurlijke conflicten, zeker indien de burgemeester daarbij betrokken is. Zijn (persoonlijke) gezag brengt mee dat hij de juiste persoon is om zijn diensten als bemiddelaar aan te bieden om conflicten op te lossen respectievelijk patstellingen te doorbreken. Dit was te zeer afhankelijk van de goede wil en medewerking van de betrokken gemeente. Daarom heeft deze taakuitoefening een expliciet wettelijke grondslag gekregen. De taakuitoefening is als rijksstaak aangeduid en vastgelegd in artikel 182 Provinciewet.

Artikel 6.1

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.

Artikel 6.2

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 politieke ambtsdragers, bevat de gedragscode een aantal materiële normen waaraan de politieke ambtsdragers zich committeren.

Belangrijk onderdeel bij integriteit is ook de preventie: ervoor zorgen dat integriteit en integriteitsbewustzijn in de bestuurlijke gremia een plek krijgen en daarbij afspraken te maken over een regelmatige bespreking van het thema integriteit, zowel met de volksvertegenwoordiging als binnen het bestuur. De burgemeester hoeft hier niet alleen voor te staan. Een daartoe aangewezen contactpersoon of vertrouwenspersoon kan hier in relatie tot de gemeenteraad eveneens een belangrijke rol in spelen.

Artikel 6.3

Duidelijk moet zijn bij wie een klacht of een vermoeden van niet integer handelen kan worden ingediend. De burgemeester is herkenbaar, laagdrempelig en beschikbaar en kan als voorzitter van de raad met het

Presidium bespreken welke acties gewenst zijn. De burgemeester kan vanuit zijn functie adviseren op het gebied van integer handelen en zijn visie geven.

Indien een integriteitskwestie verder gaat en er een toets aan de verschillende regelgeving en literatuur moet plaatsvinden kan een specialist worden geraadpleegd. Daarom is in het artikel opgenomen dat er een extern adviseur kan zijn die adviezen kan geven over integer handelen. Ook de Commissaris van de Koning kan een rol spelen in dit proces, zie onder 6.

Klachten over niet integer handelen van de burgemeester kunnen ingediend worden bij de Commissaris van de Koning.