

RAADSVORSTEL

MET gedragscodes

Raadsvergadering	: 5 juli 2016
Agendapunt	:
Onderwerp	: Gedragscodes integriteit raadsleden en collegeleden.
Portefeuillehouder	: Ellen van Selm

Beetsterzwaag, 14 juni 2016

Voorstel

1. De Gedragscode integriteit raadsleden gemeente Opsterland 2016 en de Gedragscode integriteit burgemeester en wethouders gemeente Opsterland 2016 vast te stellen.

Inleiding

De Wet dualisering gemeentebestuur (2002) introduceerde de verplichte vaststelling van een gedragscode voor de integriteit van raadsleden, wethouders en de burgemeester. In onze gemeente is op 2 december 2002 de huidige gedragscode vastgesteld. De gedragscode is een aanvulling op de wettelijke regels met betrekking tot de integriteit van het openbaar bestuur. De code heeft geen juridisch afdwingbare status, maar is uiteraard niet vrijblijvend in zijn toepassing. De uitvoering van het openbaar bestuur is mensenwerk. De code is een handleiding om op de juiste koers te blijven, goed openbaar bestuur te tonen en te kunnen verantwoorden aan de burgers. Er wordt nu een herziening van de gedragscode met toelichting ter vaststelling aan de gemeenteraad aangeboden.

Bij de opstelling van de gedragscode(s) is rekening gehouden met de daarvoor relevante aanbevelingen uit het onderzoeksrapport "Integriteit Opsterland" d.d. 14 maart 2016 van Berenschot. De resterende aanbevelingen uit dit rapport, zoals een protocol voor het melden van integriteitsschendingen, het al of niet aanscherpen van het reglement ambtelijke bijstand, de vertrouwelijkheid van het presidium en de organisatie van dilemmatrainingen, worden in het najaar geagendeerd. Over de uitvoering van de door uw raad aangenomen motie op 29 maart jl. ontvangt u separaat een voorstel voor het instellen van een platform monitoring integriteit.

Bij de bijlagen bij dit voorstel vindt u diverse documenten die geen vaststelling behoeven, maar die u kunnen helpen bij de besluitvorming en bij het uitoefenen van uw taken en verantwoordelijkheid ten aanzien van de integriteit.

Beoogd effect en/of resultaat

Het ondersteunen van politieke ambtsdragers bij de invulling van hun verantwoordelijkheid voor de integriteit van het openbaar bestuur.

Argumenten

1. *Het is uit landelijke ontwikkelingen nodig de huidige gedragscode te actualiseren*
Bestuurlijke integriteit is een onderwerp dat voortdurend in het nieuws en aan aanscherping onderhevig is. De huidige gedragscode uit 2002 was destijds conform het model van de VNG. Toen was sprake van een eerste model. Deze modelcode is dit jaar vervallen. Het model is naar aanleiding van de landelijke praktijk opgefrist en gesplitst (zie argument 4). Wij stellen voor dit model te blijven volgen met een aanvulling van uit onze eigen praktijk (zie argument 2). Ook zijn delen uit de oude gedragscode opgenomen in de Verordening rechtspositie raadsleden en wethouders. Om genoemde redenen is het nodig de gedragscode te actualiseren. Dit voorstel voorziet daarin.
2. *Het is uit gemeentelijke ontwikkelingen nodig de huidige gedragscode te actualiseren*
Integriteit is niet alleen landelijk, maar ook in onze gemeente een onderwerp dat veel politiek-bestuurlijke en persaandacht heeft gekregen. Het in de inleiding aangehaalde onderzoeksrapport Berenschot getuigt daarvan. Om een deel van de aanbevelingen uit dit rapport in regelgeving een plek te geven, is het actualiseren van de gedragscodes nodig.

3. *Het vaststellen van de gedragscodes is een wettelijke plicht*

In artikel 15, derde lid van de Gemeentewet is bepaald dat de gemeenteraad voor zijn leden een gedragscode moet vaststellen. De artikelen 41c en 69 van de Gemeentewet verplichten ook de vaststelling door de raad van een gedragscode voor de wethouders en de burgemeester. Die vereiste gedragscode was al in 2002 door de raad vastgesteld, maar wordt nu in gewijzigde vorm opnieuw ter vaststelling voorgelegd. Met dit voorstel wordt dus opnieuw aan de wet voldaan.

4. *Het verdient aanbeveling de gedragscode te splitsen voor raads- en collegeleden*

De huidige gedragscode is van toepassing op zowel raadsleden als collegeleden. Gelet op het verschil in staatsrechtelijke positie van raad en college en de voor hen geldende wettelijke integriteitsregels, is het wenselijk om voor beide politieke ambtsdragers een afzonderlijke gedragscode vast te stellen. Dit voorstel voorziet daarin.

Kanttekeningen

1. *De gemeente is vrij bij het bepalen van de inhoud van de gedragscode*

De wet schrijft niet inhoudelijk voor hoe de gedragscode precies moet worden geformuleerd. De VNG ondersteunt gemeenten met een model. De voorliggende gedragscodes zijn in belangrijke mate gebaseerd op het geactualiseerde VNG-model. Daaraan zijn de door u overgenomen aanbevelingen van Berenschot toegevoegd, alsmede een bepaling over de zogenaamde draaideurconstructie (na aftreden één jaar geen werkzaamheden tegen betaling uitvoeren voor de gemeente). Die laatste bepaling is dus niet verplicht. Wij achten deze toevoeging met het oog op het voorkomen van de schijn van belangenverstremgeling echter wel relevant.

Middelen

Met de vaststelling van deze nieuwe gedragscodes zijn geen middelen gemoeid.

Evaluatie

In artikel 6 van beide gedragscodes zijn bepalingen opgenomen over periodieke bespreking van het onderwerp integriteit in het algemeen en van de gedragscode in het bijzonder. Daarnaast wordt separaat voorgesteld om een platform monitoring integriteit in te stellen, dat een toezichthoudende taak heeft. Dit biedt voldoende waarborgen voor evaluatie. Voorts bewaakt ook de VNG de ontwikkelingen op het gebied van de bestuurlijke integriteit en zal indien daar aanleiding toe is haar leden adviseren.

Bijlagen

1. De in te trekken Gedragscode 2002.
2. Een overzicht van de wijzigingen op hoofdlijnen.
3. De verordening rechtspositie raadsleden en wethouders Opsterland 2015.
4. Handreiking integriteit politieke ambtsdragers BZK, VNG, IPO en UWW met modelgedragscodes.
5. De Nederlandse Code voor Goed Openbaar Bestuur.
6. Integriteitswijzer voor politiek ambtsdragers van het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS).
7. Rapport Integriteit Opsterland van Berenschot en het bijbehorende raadsvoorstel van 29 maart jl..

Vertrouwelijke stukken ter inzage gelegd voor raadsleden

Niet van toepassing.

Burgemeester en wethouders van de Gemeente Opsterland,

De secretaris,
Koen van Veen

De burgemeester,
Ellen van Selm

Afdeling : Bedrijfsvoering
Behandelend ambtenaar : Tjeerd van Althuis
Telefoonnummer : (0512) 386 230
Emailadres : Tjeerd.van.Aalthuis@opsterland.nl

Gedragcode raadsleden

Raadsvergadering	:	5 juli 2016
Agendapunt	:	
Onderwerp	:	Gedragcodes integriteit raadsleden en collegeleden. gemeente Opsterland 2016.

De raad van de gemeente Opsterland;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 14 juni 2016;
gelet op artikel 15, derde lid, van de Gemeentewet;
gelet op de Nederlandse Code voor Goed Openbaar Bestuur;
overwegende dat de huidige gedragscode voor bestuurders uit 2002 aan een herziening toe is, waarbij het, gelet op het verschil in de staatrechtelijke positie tussen volksvertegenwoordigers en dagelijks bestuurders en de voor hen geldende wettelijke integriteitsregels wenselijk is, om voor raadsleden en collegeleden een eigen gedragscode vast te stellen;
voorts overwegende dat de aanbevelingen genoemd in het onderzoeksrapport Integriteit Opsterland van Berenschot, d.d. 14 maart 2016 en overgenomen door de gemeenteraad op 29 maart 2016, aanleiding geven om de gedragscode op onderdelen aan te scherpen;

besluit

vast te stellen de

Gedragcode integriteit raadsleden gemeente Opsterland 2016

Inleiding

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

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

De volksvertegenwoordiging stelt zowel voor de eigen leden als voor de dagelijkse bestuurders (voorzitter en overige leden van het dagelijks bestuur) een gedragscode vast. Dat is zo vastgelegd in de Gemeentewet. De gedragscode is richtsnoer voor het handelen van individuele politieke ambtsdragers en heeft tot doel hen te ondersteunen bij de invulling van hun verantwoordelijkheid voor

de integriteit van het openbaar bestuur. Voor de twee groepen van politieke ambtsdragers (volksvertegenwoordigers en dagelijkse bestuurders) is er een afzonderlijke gedragscode. Veel bepalingen zijn voor de volksvertegenwoordigers/raden en de dagelijkse bestuurders/burgemeester en wethouders gelijk. Er zijn ook verschillen. Die hebben te maken met de staatsrechtelijke posities en met de voor hen geldende wettelijke (integriteits)regels.

De gemeenteraad is een politiek orgaan. In de raad worden specifieke of (partij-)politieke belangen ingebracht voor het algemeen belang van de gemeente. Deze politieke ambtsdragers krijgen het mandaat van hun kiezers en de gedragscode dient de vervulling van het kiezersmandaat te ondersteunen.

Het handelen van het dagelijks bestuur en van de collegeleden staat ten dienste van de gemeente. De ambtsdragers aan wie en de organen waaraan het dagelijks bestuur is opgedragen, zijn over hun bestuurlijke handelen en over hun functioneren verantwoordig schuldig aan de gemeenteraad. Aan het dagelijks bestuur en de bestuurders worden ook in de gedragscode bijzondere eisen gesteld om optimale openheid en controleerbaarheid mogelijk te maken.

Het rechtskarakter van de gedragscode is dat van een interne regeling, als nadere invulling en concretisering van de wettelijke regels. De gedragscode bevat in aanvulling op wettelijke regels gedragsnormen en regels over procedures die de transparantie van het handelen van politieke ambtsdragers evenals van de besluitvorming over en de naleving van de normen vergroten. Zij vormt een beoordelingskader en leidraad bij twijfel, vragen en discussies.

Het niet naleven van de gedragscode heeft geen rechtsgevolgen. Sprake is van zelfbinding. De regels worden in gezamenlijk debat vastgesteld door de politieke ambtsdragers zelf. In dit licht moeten de regels in de code worden gezien. Dat maakt de gedragscode evenwel niet vrijblijvend. Raadsleden en collegeleden kunnen daarop worden aangesproken en zij dienen zich over de naleving ervan te verantwoorden. Het niet naleven van de gedragscode kan dus wel onderdeel worden van politiek debat en politieke gevolgen hebben.

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

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

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

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

Paragraaf 1. Algemene bepalingen

Artikel 1

1. Deze gedragscode geldt voor de raadsleden maar richt zich ook tot de bestuursorganen.
2. Deze gedragscode is openbaar en via internet beschikbaar.

Paragraaf 2. Voorkomen van belangenverstrengeling

Artikel 2.

1. 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 binnen één week aangeleverd bij de griffier.
2. De informatie betreft in ieder geval:
 - a) de omschrijving van de (neven)functie;
 - b) de organisatie voor wie de (neven)functie wordt verricht;
 - c) of het al dan niet een (neven)functie betreft uit hoofde van het raadslidmaatschap; en
 - d) of de (neven)functie bezoldigd of onbezoldigd is.
3. De griffier legt hiervoor een register aan en beheert dit register onder vermelding van de laatste update. Het register is openbaar en via internet beschikbaar.
4. Het raadslid dient te zorgen persoonlijk in geen enkele verhouding te staan tot de gemeentelijke organisatie dan wel het college aangaande de organisatie waar de nevenfunctie wordt bekleed.
5. Het raadslid dient de in lid 4 bedoelde contacten over te dragen aan een andere persoon uit de organisatie waar hij of zij die nevenfunctie bekleedt.
6. Het raadslid oefent geen invloed uit op leden van zijn of haar fractie met betrekking tot een door de raad te nemen besluit over de organisatie waar hij of zij die nevenfunctie bekleedt.
7. Bij een raadsbehandeling over een organisatie waar een raadslid een nevenfunctie heeft, dient het raadslid:
 - a) dit voor de aanvang van de raadsbehandeling te melden aan de raad;
 - b) zich te distantiëren van de beraadslaging en eventuele besluitvorming.
8. De raad sluit oud-raadsleden gedurende een jaar na aftreden uit van het tegen beloning verrichten van werkzaamheden ten behoeve van de gemeente.

Paragraaf 3. Informatie

Artikel 3

1. Het raadslid zorgt ervoor dat vertrouwelijke en geheime informatie waarover hij of zij 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 niet openbare informatie.

Paragraaf 4. Omgang met geschenken en uitnodigingen

Artikel 4.1

1. Een raadslid accepteert geen geschenken, faciliteiten en diensten als zijn onafhankelijke positie hierdoor kan worden beïnvloed.
2. Onverminderd het eerste lid kan het raadslid incidentele geschenken die een geschatte waarde van ten hoogste € 50 vertegenwoordigen behouden.
3. Geschenken die het raadslid uit hoofde van zijn ambt ontvangt en die een geschatte waarde van meer dan € 50 vertegenwoordigen worden, als zij niet worden teruggestuurd, eigendom van de gemeente.
4. 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.
5. Geschenken worden niet op het huisadres ontvangen.

Artikel 4.2

1. Deelname 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.
2. De informatie is openbaar en via internet beschikbaar.

Artikel 4.3

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

Paragraaf 5. Gebruik van gemeentelijke faciliteiten en middelen*Artikel 5*

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 zijn gebruik van faciliteiten en middelen 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 niet toegestaan, tenzij hier andere afspraken over gemaakt zijn.

Paragraaf 6. Uitvoering gedragscode*Artikel 6*

1. De gemeenteraad bevordert de eenduidige interpretatie van deze gedragscode. Ingeval van leemtes en onduidelijkheden in de gedragscode voorziet de raad daarin.
2. Op voorstel van de burgemeester maakt de gemeenteraad in ieder geval afspraken over:
 - a) de periodieke bespreking van het onderwerp integriteit in het algemeen en van de gedragscode in het bijzonder;
 - b) de aanwijzing van contactpersonen of aanspreekpunten integriteit;
 - c) de processtappen die worden gevolgd ingeval van een vermoeden van een integriteitschending door een politieke ambtsdrager van de gemeente.
3. De afspraken, bedoeld in het tweede lid, maken deel uit van deze gedragscode.
4. Ter bevordering van de integriteit van de gemeente kan een orgaan worden ingesteld dat adviseert over en toeziet op de naleving van wettelijke bepalingen, gedragscodes en andere regelingen en afspraken betreffende de integriteit.

Paragraaf 7. Slotbepalingen*Artikel 7 Inwerkingtreding en citeertitel*

1. Deze regeling treedt in werking op de dag na bekendmaking.
2. Dit besluit kan worden aangehaald als "Gedragscode integriteit raadsleden gemeente Opsterland 2015".
3. Gelijkzeitig met de inwerkingtreding van dit besluit worden de "Kernbegrippen bestuurlijke integriteit en gedragscode voor bestuurders", vastgesteld door de gemeenteraad op 2 december 2002, ingetrokken.

Aldus besloten in de openbare vergadering van de raad van de Gemeente Opsterland van 5 juli 2016.

De griffier,

De voorzitter,

Ieke Zwart

Ellen van Selm

Toelichting op de Gedragscode integriteit raadsleden gemeente Opsterland 2016

Deze toelichting betreft twee elementen. Ten eerste een korte toelichting op het artikel en ten tweede het wettelijk kader dat verband houdt met het betreffende artikel.

Toelichting artikel 1

Het vaststellen van een gedragscode is wettelijk verplicht. In artikel 15, lid 3 van de Gemeentewet is namelijk bepaald dat de raad voor zijn leden een gedragscode vaststelt. Integriteit is echter niet alleen een verantwoordelijkheid van individuele politieke ambtsdragers, maar een gezamenlijk belang dat het hele bestuur en de hele organisatie in al zijn geledingen aangaat. Daarom richt de gedragscode zich ook tot de bestuursorganen. Met bestuursorganen wordt de raad als bestuursorgaan bedoeld en ook door de raad ingestelde bestuursorganen, zoals bijvoorbeeld commissies.

Openbaarmaking en beschikbaarstelling van verordeningen en regels, zoals deze gedragscode, is wettelijk verplicht of gebruikelijk. Dat gebeurt tegenwoordig hoofdzakelijk digitaal via internet.

Natuurlijk kan een burger ook een papieren exemplaar ontvangen tegen de in de Legesverordening genoemde kosten.

Toelichting artikel 2

Het betreft 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.

Ter voorkoming van belangenverstremming zijn in de Kieswet en de Gemeentewet de volgende bepalingen opgenomen.

- a. *Onderzoek geloofsbrieven (Kieswet) en afleggen eed of belofte (artikel 14 van de Gemeentewet)*
Bij de benoeming van nieuwe raadsleden bepaalt de Kieswet dat de zogenoemde geloofsbrieven van de (nieuwe) raadsleden door een commissie bestaande uit drie raadsleden moeten worden onderzocht.

Als de geloofsbrieven in orde zijn bevonden, moeten raadsleden alvorens hun functie te kunnen uitoefenen in de vergadering, in handen van de voorzitter, de volgende eed (verklaring en belofte) afleggen: "Ik zweer (verklaar) dat ik om tot raadslid te worden, rechtstreeks noch middellijk, onder welke naam of welk voorwendsel ook, enige gift of gunst heb gegeven of beloofd. Ik zweer (verklaar en belof) 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."

In onze gemeente kan die eed (verklaring en belofte) ook in het Fries worden afgelegd.

- b. *Persoonlijke belangen*

Artikel 28 van de Gemeentewet bepaalt dat een lid van de raad niet deelneemt aan de stemming over:

- een aangelegenheid die hem of haar rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat of waarbij hij of zij als raadslid is betrokken;
- de vaststelling of goedkeuring der rekening van een lichaam waaraan hij of zij rekenplichtig is of tot welks bestuur hij of zij hoort.

In de Algemene wet bestuursrecht (artikel 2:4, tweede lid) is geregeld dat een bestuursorgaan ertegen waakt dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden.

- c. *Incompatibiliteiten en nevenfuncties*

Artikel 15, eerste en tweede lid van de Gemeentewet gaan over verboden overeenkomsten en handelingen:

- raadsleden mogen in geschillen, waar de 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 door gedeputeerde staten ontheffing worden verleend.
- op overtreding staat uiteindelijk de sanctie van schorsing en vervallenverklaring van het lidmaatschap van de raad (artikelen X7, X7a en X8 van de Kieswet).

Artikel 13 van de Gemeentewet noemt een aantal onverenigbare functies:

- het zijn van raadslid sluit het hebben van een aantal andere functies uit. Is zo'n functie er wel, dan leidt dat er uiteindelijk toe dat betrokkene ophoudt lid te zijn van de raad (artikel X1 van de Kieswet). De lijst van onverenigbare functies is niet in deze toelichting opgenomen.

Artikel 12 van de Gemeentewet gaat over de nevenfuncties:

- raadsleden moeten openbaar maken welke nevenfuncties zij vervullen. De lijst met nevenfuncties ligt ter inzage op het gemeentehuis. Dit is in de gedragscode dus in artikel 2 uitgewerkt.

Naar aanleiding van het rapport Integriteit Opsterland, d.d. 14 maart 2016, zijn de hierna volgende bepalingen als leden 4 t/m 8 aan de VNG-modelbepalingen toegevoegd.

- Het raadslid dient te zorgen persoonlijk in geen enkele verhouding te staan tot de gemeentelijke organisatie dan wel het college aangaande de organisatie waar de nevenfunctie wordt bekleed (geen overleg, geen mails, geen telefoontjes).
- Het raadslid dient de in lid 4 bedoelde contacten over te dragen aan een andere persoon uit de organisatie waar hij of zij die nevenfunctie bekleedt.
- Het raadslid oefent geen invloed uit op leden van zijn of haar fractie met betrekking tot een door de raad te nemen besluit over de organisatie waar hij of zij die nevenfunctie bekleedt.
- Bij een raadsbehandeling over een organisatie waar een raadslid een nevenfunctie heeft, dient het raadslid:
 - a) dit voor de aanvang van de raadsbehandeling te melden aan de raad;
 - b) zich te distantiëren van de beraadslaging en eventuele besluitvorming.
- De raad sluit oud-raadsleden gedurende een jaar na aftreden uit van het tegen beloning verrichten van werkzaamheden ten behoeve van de gemeente.

Zie voor een toelichting op dit laatste punt ook de toelichting bij artikel 2 van de Gedragscode integriteit burgemeester en wethouders over de zogenoemde draaideurconstructie..

Toelichting artikel 3

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.

In artikel 169 van de Gemeentewet is de informatieplicht van het college geregeld.

- Het college en elk van zijn leden zijn verplicht alle inlichtingen te geven die de raad nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak. Het betreft zowel een actieve als een passieve informatieplicht. Ook als individuele raadsleden informatie vragen zal die informatie aan de raad moeten worden verstrekt.
- De informatie kan alleen worden geweigerd als die in strijd is met het openbaar belang.

Burgemeester en wethouders kunnen op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, geheimhouding opleggen. Ook de burgemeester (als bestuursorgaan) heeft die bevoegdheid. De geheimhoudingsplicht moet worden bevestigd door de raad.

Ook de gemeenteraad, onderscheidenlijk (de voorzitter van) een commissie kan geheimhouding opleggen. Dit is geregeld in de artikelen 25, 55 en 86 van de Gemeentewet.

Een ieder die is betrokken bij de uitvoering van de taak van een bestuursorgaan en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij of zij 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).

Het Reglement van Orde voor de gemeenteraad bevat bepalingen die betrekking hebben op besloten vergaderingen en het opleggen en opheffen van geheimhouding over het behandelde in besloten vergaderingen.

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

Toelichting artikel 4.1

In de gedragscode is uitgangspunt dat geschenken, faciliteiten en diensten niet worden geaccepteerd als hiermee de onafhankelijke positie van het raadslid kan worden beïnvloed. Dat is in ieder geval aan de orde in onderhandelingsituaties.

Is daarvan geen sprake dan kunnen om praktische redenen incidentele kleine geschenken (met een geschatte waarde van € 50 of minder) door het raadslid 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 worden opgenomen welke geschenken van meer dan € 50 de gemeente heeft aanvaard en welke bestemming daaraan is gegeven.

Toelichting artikelen 4.2 en 4.3

Het gaat hier om excursies, evenementen en buitenlandse reizen die betrokkene als raadslid aanvaardt. Excursies, evenementen en buitenlandse reizen in de hoedanigheid van lid van een politieke partij vallen hier dus niet onder.

In de toelichting bij artikel 2 is al gewezen op de eed of belofte die het raadslid op grond van artikel 14 van de Gemeentewet moet afleggen ter voorkoming van belangenverstremgeling. De eed of belofte heeft onder meer betrekking op het geven, aannemen of beloven van giften, gunsten of geschenken.

Toelichting artikel 5

Aan raadsleden worden rechtspositionele voorzieningen en vergoedingen geboden en kunnen andere verstrekkingen worden geboden die een goed functioneren van raadsleden mogelijk maken.

Deze zaken zijn geregeld in het landelijke Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden en in de gemeentelijke Verordening rechtspositie raadsleden en wethouders Opsterland.

Naast de vergoeding voor de werkzaamheden zijn dat:

- a) een onkostenvergoeding;
- b) een vergoeding voor reis- en verblijfkosten buiten de gemeenten (mits toestemming raad);
- c) de in redelijkheid gemaakte reis- en verblijfkosten bij buitenlandse reizen (mits toestemming raad);
- d) een vergoeding voor scholing (indien niet van gemeentewege aangeboden via een aanvraagprocedure);
- e) een tegemoetkoming van € 1.500 voor het gebruik van een (tablet)-computer, bijbehorende apparatuur en software en de kosten van een internetverbinding.

Uitgangspunt is hier dat zo weinig mogelijk geldstromen tussen de rekening van het bestuursorgaan en de persoonlijke rekening van het raadslid voorkomen. Dit maakt namelijk een zwaardere controle op de uitgaven noodzakelijk. In de Verordening rechtspositie raadsleden en wethouders Opsterland is in artikel 19 opgenomen dat rechtstreekse facturering van kosten bij de gemeente niet is toegestaan. Declaraties moeten derhalve altijd vergezeld gaan van een factuur van een derde (het bewijsstuk). Het raadslid zal zich uiteraard nauwgezet moeten houden aan de regels en procedures die er met het oog hierop voor hem of haar gelden.

Het raadslid moet zich kunnen verantwoorden over het gebruik van gemeentelijke faciliteiten en middelen, zoals bijvoorbeeld de besteding van de (belaste) vergoeding van € 1.500 voor de computer en internetverbinding. Bij deze vergoeding gaat de gemeente uit van het vertrouwen in het raadslid om voor dit geld een adequate computervoorziening te kopen. De computer en internetverbinding zijn eigendom van het raadslid.

Stelregel is dat privégebruik van gemeentelijke faciliteiten niet is toegestaan, ook niet voor de partij. Gebeurt dat toch dan kan sprake zijn van fraude.

Artikel 5 lid 4 biedt een opening voor het maken van afspraken over gebruik van faciliteiten, zoals bijvoorbeeld het gebruik van een fractiekamer. Zo zijn bijvoorbeeld afspraken gemaakt over het gebruik van de app iBabs (papierloos vergaderen).

Een belangrijk punt in dit artikel is dat de financiële geldstromen goed geadmistreerd worden. Het bestuursorgaan (raad of een ingestelde commissie) is daar zelf verantwoordelijk voor. De griffie voert deze werkzaamheden namens de raad uit via de onder het college vallende gemeentelijke financiële administratie. De griffie houdt indien nodig een aanvullende administratie bij.

Toelichting artikel 6

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.

De Gemeentewet verplicht de gemeenteraad om voor zichzelf en voor de dagelijkse bestuurders een gedragscode vast te stellen. Aanvullend op de wettelijke regels bevat de gedragscode een aantal materiële normen waaraan de politieke ambtsdragers zich committeren.

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

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

De burgemeester hoeft hier niet alleen voor te staan. Een daartoe aangewezen contactpersoon of vertrouwenspersoon (bijvoorbeeld de griffier) kan hier in relatie tot de gemeenteraad eveneens een belangrijke rol in spelen. Goed denkbaar is ook dat de gemeenteraad met de burgemeester nadere afspraken maakt over de werkwijze die wordt gevolgd ingeval zich een incident of een vermoeden van een integriteitsschending voordoet. Dat geeft houvast en rust op het moment dat er gehandeld dient te worden. Dergelijke afspraken worden ook aanbevolen in het rapport Berenschot. Een protocol hiervoor is in voorbereiding.

Al deze processuele en procedurele afspraken kunnen onderdeel uitmaken van de gedragscode. De onderwerpen, genoemd in artikel 6, tweede lid, zijn niet uitputtend.

Instellen adviserend en toezichhoudend orgaan integriteit

Gelet op de actualiteit van het onderwerp integriteit en de motie van de gemeenteraad hierover, d.d. 29 maart 2016, zal worden voorgesteld een platform monitoring integriteit in te stellen, dat adviseert over en toezicht houdt op de integriteit, zowel aangaande raadsleden, collegeleden als ambtenaren. Het instellen hiervan (lid 4 van artikel 6) is geformuleerd als een zogenaamde *kanbepaling*. Het instellen is daardoor geen verplichting, maar facultatief ingeval de actualiteit daarom vraagt.

Nederlandse Code voor Goed Openbaar Bestuur

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. Deze code of onderdelen daaruit kan of kunnen worden gebruikt bij het bespreken van het thema integriteit.

Gedragcode collegeleden

Raadsvergadering	: 5 juli 2016
Agendapunt	:
Onderwerp	: Gedragcodes integriteit raadsleden en collegeleden. integriteit burgemeester en wethouders gemeente Opsterland 2016.

De raad van de gemeente Opsterland;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 14 juni 2016;
gelet op de artikelen 41c, tweede lid en 69, tweede lid, van de Gemeentewet;
gelet op de Nederlandse Code voor Goed Openbaar Bestuur;
overwegende dat de huidige gedragscode voor bestuurders uit 2002 aan een herziening toe is, waarbij het, gelet op het verschil in de staatrechtelijke positie tussen volksvertegenwoordigers en dagelijks bestuurders en de voor hen geldende wettelijke integriteitsregels, wenselijk is om voor raadsleden en collegeleden een eigen gedragscode vast te stellen;

besluit

vast te stellen de

Gedragcode integriteit burgemeester en wethouders gemeente Opsterland 2016.

Inleiding

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

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

De volksvertegenwoordiging stelt zowel voor de eigen leden als voor de dagelijkse bestuurders (voorzitter en overige leden van het dagelijks bestuur) een gedragscode vast. Dat is zo vastgelegd in de Gemeentewet. De gedragscode is richtsnoer voor het handelen van individuele politieke ambtsdragers en heeft tot doel hen te ondersteunen bij de invulling van hun verantwoordelijkheid voor de integriteit van het openbaar bestuur. Voor de twee groepen van politieke ambtsdragers (volksvertegenwoordigers en dagelijkse bestuurders) is er een afzonderlijke gedragscode. Veel bepalingen zijn voor de volksvertegenwoordigers/raden en de dagelijkse bestuurders/burgemeester en wethouders gelijk. Er zijn ook verschillen. Die hebben te maken met de staatsrechtelijke posities en met de voor hen geldende wettelijke (integriteits)regels.

De gemeenteraad is een politiek orgaan. In de raad worden specifieke of (partij-)politieke belangen ingebracht voor het algemeen belang van de gemeente. Deze politieke ambtsdragers krijgen het

mandaat van hun kiezers en de gedragscode dient de vervulling van het kiezersmandaat te ondersteunen.

Het handelen van het dagelijks bestuur en van de collegeleden staat ten dienste van de gemeente. De ambtsdragers aan wie en de organen waaraan het dagelijks bestuur is opgedragen, zijn over hun bestuurlijke handelen en over hun functioneren verantwoording schuldig aan de gemeenteraad. Aan het dagelijks bestuur en de bestuurders worden ook in de gedragscode bijzondere eisen gesteld om optimale openheid en controleerbaarheid mogelijk te maken.

Het rechtskarakter van de gedragscode is dat van een interne regeling, als nadere invulling en concretisering van de wettelijke regels. De gedragscode bevat in aanvulling op wettelijke regels gedragsnormen en regels over procedures die de transparantie van het handelen van politieke ambtsdragers evenals van de besluitvorming over en de naleving van de normen vergroten. Zij vormt een beoordelingskader en leidraad bij twijfel, vragen en discussies.

Het niet naleven van de gedragscode heeft geen rechtsgevolgen. Sprake is van zelfbinding. De regels worden in gezamenlijk debat vastgesteld door de politieke ambtsdragers zelf. In dit licht moeten de regels in de code worden gezien. Dat maakt de gedragscode evenwel niet vrijblijvend. Raadsleden en collegeleden kunnen daarop worden aangesproken en zij dienen zich over de naleving ervan te verantwoorden. Het niet naleven van de gedragscode kan dus wel onderdeel worden van politiek debat en politieke gevolgen hebben.

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

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

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

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

Paragraaf 1. Algemene bepalingen

Artikel 1

1. Deze gedragscode geldt voor de burgemeester en voor de wethouders, maar richt zich ook tot de bestuursorganen.
2. De gedragscode is openbaar en via internet beschikbaar.

Paragraaf 2. Voorkomen van belangenverstreming

Artikel 2.1

1. De burgemeester en de wethouders leveren de gemeentesecretaris de informatie aan over de nevenfuncties die openbaar gemaakt moeten worden bij aanvang van het ambt. Als gaande de

uitoefening van het ambt (lidmaatschap van het college) een nieuwe nevenfunctie aanvaard wordt of de omstandigheden met betrekking tot een bestaande nevenfunctie wijzigen, wordt de informatie die hierop betrekking heeft binnen één week aangeleverd bij de gemeentesecretaris.

2. De informatie betreft in ieder geval:
 - a) de omschrijving van de nevenfunctie;
 - b) de organisatie voor wie de nevenfunctie wordt verricht;
 - c) of het al dan niet een nevenfunctie betreft uit hoofde van het ambt;
 - d) of de nevenfunctie bezoldigd of onbezoldigd is; en
 - e) voor de burgemeester indien bezoldigd wat de inkomsten daaruit zijn.
 - f) voor de wethouders indien bezoldigd – voor zover deze openbaar gemaakt moeten worden - wat de inkomsten daaruit zijn.
3. De gemeentesecretaris legt hiervoor een register aan en beheert dit register. Het register is openbaar en via internet beschikbaar.

Artikel 2.2

1. De burgemeester en de wethouders handelen in de uitoefening van hun ambt niet zodanig dat zij vooruitlopen op een functie na aftreden.
2. De wethouder bespreekt het voornemen tot tussentijdse aanvaarding van een functie na aftreden, met de burgemeester.

Artikel 2.3

1. Het college sluit oud-burgemeester(s) en oud-wethouders gedurende een jaar na aftreden uit van het tegen beloning verrichten van werkzaamheden ten behoeve van de gemeente.
2. De uitsluiting geldt niet bij aanvaarding van een dienstbetrekking bij de gemeente waar men burgemeester, onderscheidenlijk wethouder was. Voor werving, selectie en indiensttreding bij de gemeente zijn de voor het ambtelijk personeel geldende regels ter zake van overeenkomstige toepassing.

Artikel 2.4

1. Burgemeester en wethouders dragen een burgemeester of een wethouder niet eerder dan een jaar na aftreden voor als kandidaat voor benoeming tot commissaris dan wel bestuurslid van een verbonden partij.
2. Onder verbonden partij wordt verstaan hetgeen hieronder wordt verstaan in artikel 1.1 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

Paragraaf 3. Informatie

Artikel 3

1. De burgemeester respectievelijk de wethouder zorgt ervoor dat vertrouwelijke en geheime informatie waarover hij of zij beschikt veilig wordt bewaard.
2. De burgemeester respectievelijk de wethouder maakt niet ten eigen bate of ten bate van derden gebruik van in de uitoefening van het ambt verkregen niet openbare informatie.

Paragraaf 4. Omgang met geschenken en uitnodigingen

Artikel 4.1

1. De burgemeester respectievelijk de wethouder accepteert geen geschenken, faciliteiten en diensten als zijn onafhankelijke positie hierdoor kan worden beïnvloed.
2. Onverminderd het eerste lid kan de burgemeester respectievelijk de wethouder incidentele geschenken die een geschatte waarde van ten hoogste € 50 vertegenwoordigen behouden.
3. Geschenken die de burgemeester respectievelijk de wethouder uit hoofde van zijn ambt ontvangt en die een geschatte waarde van meer dan € 50 vertegenwoordigen worden, als zij niet worden teruggestuurd, eigendom van de gemeente.
4. De gemeentesecretaris 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.
5. Geschenken worden niet op het huisadres ontvangen.

Artikel 4.2

1. De burgemeester respectievelijk de wethouder accepteert geen lunches, diners, recepties en andere uitnodigingen die door anderen betaald of georganiseerd worden, tenzij dat behoort tot de uitoefening van de functie en de aanwezigheid beschouwd kan worden als functioneel.
2. Bij twijfel legt de burgemeester respectievelijk de wethouder de uitnodiging ter bespreking voor aan het college.

Artikel 4.3

1. Invitaties voor excursies, evenementen en buitenlandse reizen voor rekening van anderen dan de gemeente legt de burgemeester respectievelijk de wethouder vooraf ter bespreking voor aan het college.
2. De burgemeester, onderscheidenlijk de wethouder maakt de excursies en evenementen die hij of zij heeft aanvaard openbaar binnen één week nadat de excursie, onderscheidenlijk het evenement heeft plaatsgevonden. Daarbij wordt ook openbaar gemaakt wie deze kosten voor zijn rekening heeft genomen.
3. De informatie is via internet beschikbaar.
4. De informatie over buitenlandse reizen voor rekening van derden wordt binnen één week na terugkeer in Nederland opgenomen in het register, bedoeld in artikel 5.3, tweede lid.
5. Werkbezoeken namens een VNG-adviescommissie naar een buitenlandse bestemming vallen niet onder de bepalingen in dit artikel.

Paragraaf 5. Gebruik van voorzieningen van de gemeente*Artikel 5.1*

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

Artikel 5.2

1. De burgemeester respectievelijk de wethouder meldt het voornemen tot een buitenlandse dienstreis of een uitnodiging daartoe aan het college. Hij of zij verschaft daarbij informatie over het doel en de duur van de reis, de bijbehorende beleidsoverwegingen, de samenstelling van het gezelschap dat meereist, de geraamde kosten en de wijze waarop van de reis verslag wordt gedaan.
2. De burgemeester, onderscheidenlijk de wethouder meldt daarbij tevens als hij of zij voornemens is om de buitenlandse reis voor privédoeleinden te verlengen. De extra kosten van de verlenging komen daarbij volledig voor eigen rekening.
3. Het college betreft alle aspecten in de besluitvorming en informeert de gemeenteraad zo spoedig mogelijk over het genomen besluit.

Artikel 5.3

1. De burgemeester respectievelijk een wethouder legt verantwoording af over afgelegde buitenlandse dienstreizen. Hij of zij maakt in ieder geval openbaar wat het doel, de bestemming en de duur van de buitenlandse dienstreis is geweest en wat daarvan de kosten waren voor de gemeente.
2. De gemeentesecretaris legt hiervoor een register aan en beheert dit register. Het register is openbaar en via internet beschikbaar.

Artikel 5.4

Voor de toepassing van de artikelen 5.2 en 5.3 wordt onder buitenlandse dienstreis niet verstaan een dienstreis naar een Europese instelling of namens een VNG-adviescommissie naar een buitenlandse bestemming.

Artikel 5.5

De burgemeester respectievelijk een wethouder declareert geen kosten die reeds op andere wijze worden vergoed.

Artikel 5.6

Gebruik van voorzieningen en eigendommen van de gemeente ten eigen bate of ten bate van derden is niet toegestaan, tenzij hier andere afspraken over gemaakt zijn.

Paragraaf 6. Uitvoering gedragscode

Artikel 6.1

De gemeenteraad bevordert de eenduidige interpretatie van de gedragscode. Ingeval van leemtes en onduidelijkheden in de gedragscode voorziet de raad daarin.

Artikel 6.2

1. Op voorstel van de burgemeester maakt de gemeenteraad in ieder geval afspraken over:
 - a) de periodieke bespreking van het onderwerp integriteit in het algemeen en van de gedragscode in het bijzonder;
 - b) de aanwijzing van contactpersonen of aanspreekpunten integriteit;
 - c) de processtappen die worden gevolgd ingeval van een vermoeden van een integriteitschending van een politieke ambtsdrager van de gemeente.
2. De afspraken, bedoeld in het eerste lid, maken deel uit van deze gedragscode.

Paragraaf 7. Slotbepalingen

Artikel 7 Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze gedragscode treedt in werking op de dag na bekendmaking.
2. Dit besluit kan worden aangehaald als "Gedragscode integriteit burgemeester en wethouders gemeente Opsterland 2016".

Aldus besloten in de openbare vergadering van de raad van de Gemeente Opsterland van 5 juli 2016.

De griffier,

De voorzitter,

Ieke Zwart

Ellen van Selm

Toelichting Gedragscode integriteit burgemeester en wethouders gemeente Opsterland 2016

Deze toelichting betreft twee elementen. Ten eerste een korte toelichting op het artikel en ten tweede het wettelijk kader dat verband houdt met het betreffende artikel.

Voor de goede orde wordt vermeld dat deze toelichting voor een groot deel dezelfde is als de toelichting op de Gedragscode integriteit raadsleden gemeente Opsterland 2015. Maar er zijn ook verschillen.

Toelichting artikel 1

Het vaststellen van een gedragscode voor burgemeester en wethouders is wettelijk verplicht. In artikelen 41c, tweede lid (wethouders), en 69, tweede lid (burgemeester), van de Gemeentewet is namelijk bepaald dat de raad voor de burgemeester en de wethouders een gedragscode vaststelt. Integriteit is echter niet alleen een verantwoordelijkheid van individuele politieke ambtsdragers, maar een gezamenlijk belang dat het hele bestuur en de hele organisatie in al zijn geledingen aangaat. Daarom richt de gedragscode zich ook tot de bestuursorganen. Met bestuursorganen wordt het college als bestuursorgaan bedoeld en ook door het college ingestelde bestuursorganen, zoals bijvoorbeeld commissies.

Openbaarmaking en beschikbaarstelling van verordeningen en regels, zoals deze gedragscode, is wettelijk verplicht of gebruikelijk. Dat gebeurt tegenwoordig hoofdzakelijk digitaal via internet. Natuurlijk kan een burger ook een papieren exemplaar ontvangen tegen de in de Legesverordening genoemde kosten.

Toelichting artikel 2

Artikel 2.1 betreft een uitwerking van de wettelijke verplichting om nevenfuncties openbaar te maken. De informatie wordt neergelegd in een openbaar register. Het collegelid is verantwoordelijk voor de tijdige aanlevering van de informatie en voor de actualiteit daarvan.

Zoals uit het hierna opgenomen wettelijk kader blijkt, zijn er enkele verschillen in de wetgeving t.a.v. de openbaarmaking van (inkomsten uit) nevenfuncties tussen de burgemeester enerzijds en wethouders anderzijds. Wethouders moeten bij een fulltime functie (zoals thans in onze gemeente het geval is) hun inkomsten uit neveninkomsten, net als de burgemeester, ook openbaar maken. Bij een parttime wethouderschap is dat niet verplicht.

Artikel 2.2 voorziet in de situatie dat naderende toekomstige functie van een bestuurder geen nadelige gevolgen mag hebben voor het gemeentelijke bestuurlijke ambt.

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

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

Aanvaarding van een dienstbetrekking bij de 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 draaideurconstructie geldt natuurlijk niet bij aanvaarding van het raadslidmaatschap.

Het bepaalde in artikel 2.2, eerste lid, (vooruitlopen op een nieuwe functie na aftreden) geldt uiteraard evenzeer voor een functie bij de voormalige gemeente.

Ter voorkoming van belangenverstreming zijn in de Gemeentewet de volgende bepalingen opgenomen.

a. Afleggen eed of belofte (artikelen 41a en 65 van de Gemeentewet)

Alvorens zijn functie te kunnen uitoefenen legt de bestuurder de volgende eed (verklaring en belofte) af: "Ik zweer (verklaar) dat ik om tot het ambt benoemd te worden, rechtstreeks noch middellijk, onder welke naam of welk voorwendsel ook, enige gift of gunst heb gegeven of beloofd. Ik zweer (verklaar en 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 uit het ambt naar eer en geweten zal vervullen."

b. Persoonlijke belangen

Artikel 58 bepaalt dat het voor de raad geldende artikel 28 ook van toepassing is op de collegeleden. Een lid van het college neemt dus niet deel aan de stemming over:

- een aangelegenheid die hem rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat of waarbij hij of zij als vertegenwoordiger is betrokken;
- de vaststelling of goedkeuring der rekening van een lichaam waaraan hij of zij rekenplichtig is of tot welks bestuur hij of zij hoort.

In de Algemene wet bestuursrecht (artikel 2:4, tweede lid) is geregeld dat een bestuursorgaan ertegen waakt dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden.

c. Incompatibiliteiten en nevenfuncties

De artikelen 41c, eerste lid en 69, eerste lid verklaren het voor raadsleden geldende artikel 15, eerste en tweede lid ook van toepassing op collegeleden. Dat betekent de volgende verboden overeenkomsten en handelingen:

- bestuurders mogen in geschillen, waar de gemeente(bestuur) partij is, niet als advocaat, adviseur of gemachtigde werkzaam zijn.
- bestuurders mogen bepaalde overeenkomsten, waar de gemeente bij betrokken is, niet rechtstreeks of middellijk aangaan.
- Van verboden overeenkomsten kunnen gedeputeerde staten ontheffing verlenen.
- Op overtreding van de incompatibiliteitsregeling staat uiteindelijk de sanctie van ontslag (artikelen 46, tweede lid, en 47 van de Gemeentewet).

Onverenigbare functies van de wethouders en de burgemeester worden respectievelijk in de artikelen 36b en 68 van de Gemeentewet geregeld.

In de artikelen 41b en 67 van de Gemeentewet zijn de volgende bepalingen opgenomen over nevenfuncties:

- voor bestuurders is bepaald dat zij geen nevenfuncties hebben die ongewenst zijn met het oog op een goede vervulling van hun ambt. Voor burgemeesters 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 nevenfunctie aan de gemeenteraad. Voor de burgemeester geldt deze meldverplichting niet voor ambtshalve nevenfuncties.
- bestuurders moeten ook openbaar maken welke nevenfuncties zij vervullen. Voor burgemeesters zijn ambtshalve nevenfuncties daarvan uitgezonderd. De lijst met nevenfuncties ligt ter inzage op het gemeentehuis.
- fulltime bestuurders moeten ook hun inkomsten uit nevenfuncties openbaar maken; de opgave van neveninkomsten moet ter inzage worden gelegd op het gemeentehuis uiterlijk 1 april na het jaar waarin de inkomsten zijn genoten.
- bestuurders mogen niet persoonlijk vergoedingen ontvangen voor ambtshalve nevenfuncties; ontvangen vergoedingen moeten in de gemeentekas worden gestort. Voor fulltime bestuurders is geregeld dat de inkomsten uit andere nevenfuncties voor een deel worden verrekend, volgens dezelfde verrekeningssystematiek als voor leden van de Tweede Kamer (artikelen 44 en 66 van de Gemeentewet).

Omdat voor collegeleden veel strengere wettelijke eisen gelden als voor raadsleden en collegeleden ook verplicht zijn nevenfuncties te melden bij de raad, zijn voldoende waarborgen ingebouwd om (de schijn van) belangenverstreming bij collegeleden te voorkomen. De aanbevelingen uit het rapport

Berenschot ten aanzien van de nevenfuncties van raadsleden behoeven daarom niet opgenomen te worden in de gedragscode integriteit burgemeester en wethouders.

Toelichting artikel 3

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.

In artikel 169 (als college en collegelid) en 180 (als burgemeester) van de Gemeentewet is geregeld dat burgemeester en wethouders en elk van zijn leden verplicht zijn alle inlichtingen te geven die de raad nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak. Het betreft zowel een actieve als een passieve informatieplicht. Ook als individuele raadsleden informatie vragen zal die informatie aan de raad moeten worden verstrekt. De informatie kan alleen worden geweigerd als die in strijd is met het openbaar belang.

Burgemeester en wethouders kunnen op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, geheimhouding opleggen. Ook de burgemeester (als bestuursorgaan) heeft die bevoegdheid. De geheimhoudingsplicht moet worden bevestigd door de raad. Ook de gemeenteraad, onderscheidenlijk (de voorzitter van) een commissie kan geheimhouding opleggen. Dit is geregeld in de artikelen 25, 55 en 86 van de Gemeentewet.

Een ieder die is betrokken bij de uitvoering van de taak van een bestuursorgaan en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij of zij 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).

Het Reglement van Orde voor de gemeenteraad bevat bepalingen die betrekking hebben op besloten vergaderingen en het opleggen en opheffen van geheimhouding over het behandelde in besloten vergaderingen.

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

Toelichting artikel 4.1, 4.2 en 4.3

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 die zorgt voor een goede bestemming van het geschenk. In een openbaar register worden opgenomen welke geschenken van meer dan € 50 de gemeente heeft aanvaard en welke bestemming daaraan is gegeven.

Dit geldt ook als het gaat om werkbezoeken, die door derden worden betaald (artikel 4.2).

Artikel 4.3 gaat over excursies en evenementen die betrokkene als burgemeester onderscheidenlijk als wethouder aanvaardt. Excursies en evenementen in de hoedanigheid van lid van een politieke partij vallen hier dus niet onder. Ook vallen hier niet onder de uitnodigingen voor werkbezoeken namens een VNG-adviescommissie.

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

In de toelichting bij artikel 2 is al gewezen op de eed of belofte die burgemeester en wethouders op grond van de artikelen 41a en 65 van de Gemeentewet moeten afleggen ter voorkoming van belangenverstremming. De eed of belofte heeft onder meer betrekking op het geven, aannemen of beloven van giften, gunsten of geschenken.

Toelichting artikel 5

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

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

- a. in beginsel worden voorzieningen en verstrekkingen in bruikleen ter beschikking gesteld;
- b. indien een voorziening of verstrekking niet in bruikleen ter beschikking kan worden gesteld, wordt de factuur direct ten laste van de begroting van het bestuursorgaan betaald;
- c. het vergoeden van voorzieningen en verstrekkingen achteraf door het indienen van declaraties, wordt tot een minimum beperkt;
- d. voorzieningen, verstrekkingen en declaraties worden maandelijks openbaar gemaakt op internet. Uitgangspunt is hier dat zo weinig mogelijk uitgaven door de bestuurder zelf worden gedaan via zijn of haar privérekening. Geldstromen tussen de rekening van het bestuursorgaan en de persoonlijke rekening van de bestuurder maken een zwaardere controle op de uitgaven noodzakelijk.

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

Bij artikel 5.2 zijn de uitgangspunten eigen verantwoordelijkheid, transparantie en bereidheid om verantwoording af te leggen. De beoordeling van de noodzaak van de buitenlandse dienstreis ligt uiteindelijk bij het college.

Ingevolge artikel 5.4 gelden de bepalingen van de artikelen 5.2 en 5.3 niet voor de meer reguliere (buitenlandse) dienstreizen naar een Europese instelling of bijvoorbeeld namens een VNG-advies commissie naar een buitenlandse bestemming. Voor dergelijke (buitenlandse) reizen vormen deze bepalingen wel een belangrijke richtsnoer.

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

Bij artikel 5.6 is de stelregel dat privé gebruik van gemeentelijke voorzieningen niet is toegestaan. Wel hebben organisaties mogelijk een specifieke regeling die privégebruik van bedrijfsmiddelen reguleert, zoals privégebruik van een mobiele telefoon of smartphone. Zo zijn ook afspraken gemaakt over het gebruik van de app iBabs (papierloos vergaderen).

In de artikelen 44 en 66 van de Gemeentewet is geregeld dat een bestuurder geen andere vergoedingen geniet ten laste van de gemeente dan die bij of krachtens wet toegestaan zijn.

Er zijn voor wethouders voorschriften opgenomen in de gemeentelijke Verordening rechtspositie raadsleden en wethouders over de wijze van declaratie (inclusief het overleggen van bewijsstukken) van vooruit betaalde (zakelijke) kosten en over rechtstreekse facturering van (zakelijke) kosten bij de gemeente. Ook zijn in de gemeentelijke verordening voor wethouders voorschriften opgenomen over het (zakelijk) gebruik van een gemeentelijke creditcard.

Voor een computer (tablet) en internetverbinding geldt dezelfde regeling als bij raadsleden.

Wethouders ontvangen bij hun indiensttreding een (belastbare) tegemoetkoming van € 1.500.

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 of namens een VNG-adviescommissie naar een buitenlandse bestemming, is vooraf toestemming van het college vereist.

Toelichting artikel 6

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.

De Gemeentewet verplicht de gemeenteraad om voor zichzelf en voor de dagelijkse bestuurders een gedragscode vast te stellen. Aanvullend op de wettelijke regels bevat de gedragscode een aantal materiële normen waaraan de politieke ambtsdragers zich committeren.

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

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

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

Al deze processuele en procedurele afspraken kunnen onderdeel uitmaken van de gedragscode. De onderwerpen, genoemd in artikel 6, tweede lid, zijn niet uitputtend.

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. Deze code of onderdelen daaruit kan of kunnen worden gebruikt bij het bespreken van het thema integriteit.