

Toelichting op de gedragscodes voor raads- en collegeleden

Inleiding

In overeenstemming met de wet Dualisering dienen de raden van iedere gemeente in Nederland gedragscodes voor het gemeentebestuur vast te laten stellen (artikelen 15, derde lid, 41c, tweede lid, en 69, tweede lid). Dit past in de maatregelen ter versterking van de controlerende functie van de raad en van de publieke verantwoording door het gemeentebestuur. Volgens de Memorie van Toelichting bij de wet Dualisering zijn de gedragscodes gericht op de waarborging van de integriteit van college- en raadsleden. Door de gedragscodes beschikt de raad over een extra controle-instrument en maakt de raad bovendien zichzelf beter controleerbaar.

Het ontstaan van de Nieuwkoopse gedragscode

Bij het tot stand komen van de bijgevoegde codes is gebruik gemaakt van:

- tot 31 december 2006 geldende gedragscodes van Liemeer, Nieuwkoop en Ter Aar;
- gedragscodes van andere gemeenten (onder andere Utrecht, Ameland, Meppel en Hoogeveen);
- de modelcode van de VNG.

In de codes wordt niet uitgebreid ingegaan op de acties die ontwikkeld worden wanneer de regels worden overtreden. Wel wordt er verwezen naar het rechtspositiebesluit voor de burgemeester en de wethouders en de verordeningen voor de raad. Bij "overtreding" kan daarnaast een beroep gedaan worden op landelijke wetgeving, daarbij moet gedacht worden aan de Awb (artikelen 2.4, 2.5), de WOB (artikel 10), het Wetboek van Strafrecht, de Gemeentewet, Ambtenarenwet en de Wet BIBOB.

De status van de code

Bij het inhoudelijk vormgeven van codes is overeenkomstig het integriteitbeleid voor de ambtenaren gekozen voor een code die niet juridisch afdwingbaar is. De gemeente moet als organisatie een zo open mogelijke cultuur creëren, waarin het mogelijk moet zijn om elkaar op gedragingen aan te spreken die in strijd met de gedragscodes en in strijd met integriteit zijn. Om een dergelijke open cultuur te creëren en daarmee de controle op de naleving van de gedragscodes, zal actie moeten worden ondernomen ter versterking van een open cultuur. De gedragscodes kunnen daarbij de aanleiding zijn om open discussies over integriteit te houden. Naast deze gedragscode, blijven relevante artikelen uit de gemeentewet onverkort gelden. Zo dienen raadsleden, wethouders en de burgemeester de eed of belofte afleggen (artikelen 14, 41a resp. 65 Gemeentewet)

De kernwaarden

In de codes zijn kernwaarden opgenomen die het handelen van het raadslid en de bestuurder richting zouden moeten geven. Het raadslid en de bestuurder kan zijn handelen aan deze kernwaarden toetsen. De kernwaarden vormen ook de basis voor de bepalingen die verder in de gedragscodes geformuleerd zijn. Deze kernwaarden worden in de modelcode van de VNG ook gehanteerd. Alleen de kernwaarde 'openheid' heeft een andere definitie gekregen. Deze is nu ontleend aan de gedragscode van Utrecht. Uiteraard zijn er meer kernwaarden mogelijk maar de vraag is of een uitbreiding van de lijst tot wezenlijk gedrag in de praktijk leidt.

Twee gedragscodes, één toelichting

Waar mogelijk zijn de codes voor raadsleden en collegeleden gelijk. De bepalingen 9.7 tot en met 12 in de gedragscode voor burgemeester en wethouders gelden alleen voor collegeleden. Waar de bepalingen 1 tot en met 9.6 in de twee codes verschillen, betreft dat vooral de ambtelijke contactpersoon (de gemeentesecretaris voor collegeleden en de griffier voor raadsleden) en de plaats waar klachten over niet integer handelen van raadsleden en bestuurders kunnen worden voorgelegd.

Overall waarin deze gedragscodes "hij" of "zijn" staat kan ook "zij" of "haar" worden gelezen.

Een toelichting op de bepalingen

1. Algemene bepalingen

Deze paragraaf heeft als oorsprong de modelcode van de VNG, maar alle artikelen zijn om uiteenlopende redenen aangepast. De paragraaf heeft als doel het verduidelijken van het gebruik van de code.

Bij het aantreden van bestuurders en raadsleden is overhandiging van de code (1.5), een goede gelegenheid om nog even de nadruk op het belang van integriteit te leggen.

Uiteraard is het belangrijk dat mensen raadsleden en bestuurders direct aanspreken op hun gedrag, maar als dat niet helpt of mensen dat niet durven, moet duidelijk zijn bij wie ze hun klacht dan kwijt moeten. De griffier is

herkenbaar, laagdrempelig en beschikbaar en hij kan met het Dagelijks Bestuur van het Presidium van de Raad bespreken welke acties gewenst zijn. Voor klachten over wethouders is de burgemeester als voorzitter van het college de aangewezen functionaris. Klachten over niet integer handelen van de burgemeester kunnen worden ingediend bij de Commissaris van de Koningin (1.5)

2. Belangenverstrengeling

Deze paragraaf die (met kleine aanpassingen) ontleend is aan de VNG-code is een aanvulling op het in de Gemeentewet gegeven kader.

Het is belangrijk om duidelijk te weten welke belangen een bestuurder en een raadslid heeft (2.1). Door deze belangen openbaar te maken, zijn raadsleden en 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. Dergelijke financiële belangen kunnen een rol gaan spelen bij besluiten over bijvoorbeeld bestemmingsplannen of grondverkoop.

De bepaling met betrekking tot privaatspublieke samenwerkingsrelaties en eerlijke concurrentieverhoudingen (2.2) verwijst naar aanbestedingsprocedures.

Een bestuurder of een raadslid die uit het bestuur terugtreedt (2.3) kan bijvoorbeeld niet binnen twee jaar al consultancy opdrachten voor Nieuwkoop gaan uitvoeren. De oudbestuurder / raadslid zou daarmee de verdenking op zich laden dat gebruik is gemaakt van het netwerk dat als raadslid of als bestuurder is opgebouwd.

Om (de schijn van) belangenverstrengeling te voorkomen dient men zich altijd te onthouden van stemming als er persoonlijke betrekkingen met de aanbieder van diensten aan de gemeente bestaan (2.4). Bij twijfel kan beter niet meegetemd worden.

3. Nevenwerkzaamheden

Er is een onderscheid gemaakt tussen nevenwerkzaamheden en nevenfuncties (zie voor de bepalingen over de nevenfuncties onder 8). Onder nevenwerkzaamheden van bestuurders en raadsleden worden alle betaalde en onbetaalde activiteiten verstaan die door hen niet verricht worden als lid en vertegenwoordiger van het gemeentebestuur. Deze paragraaf is ontleend aan de modelcode van de VNG en vervolgens enigszins aangepast. Door het openbaar maken van de nevenwerkzaamheden kan iedereen toetsen of de nevenwerkzaamheden in strijd zijn met het gemeentelijk belang (3.1). In eerste instantie moet men zelf bepalen of de nevenwerkzaamheden strijdig zijn met het belang van de gemeente (3.2). Het voorkomen van belangenverstrengeling weegt voor de wetgever zwaarder dan het belang van privacy. Veel raadsleden zullen niet hun werkzaamheden als raadslid maar andere werkzaamheden als hun hoofdwerkzaamheden beschouwen.

De gemeente mengt zich niet in deze persoonlijke prioriteitsstelling en redeneert in deze code vanuit het perspectief van de gemeente.

4. Informatie

Ook deze paragraaf is gebaseerd op de modelcode van de VNG, maar elk artikel is herschreven en verduidelijkt.

De bepalingen moeten er voor zorgen dat het overheidshandelen zo transparant mogelijk is, maar dat er voorzichtig met vertrouwelijke informatie wordt omgesprongen.

Als een raadslid of bestuurder over vertrouwelijke informatie beschikt kunnen integriteitrisico's ontstaan (4.3). 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 aanverkoop van een huis of een stuk grond, de gunning van opdrachten etc.

De verleiding kan groot zijn om in de privé sfeer 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.

5. Geschenken en faciliteiten

Geschenken en geld kunnen in verschillende vormen worden aangeboden aan het raadslid of de bestuurder, maar de doelstelling is hetzelfde: het verbeteren en onderhouden van de relatie. Hierbij ontstaan integriteitrisico's, omdat het moeilijk is om de onafhankelijkheid van de bestuurder en het raadslid te waarborgen na het verkrijgen van geschenken of gelden.

Door het ontvangen van geld en geschenken te laten melden (5.3) én te registreren wordt bevorderd dat raadsleden en bestuurders elke vorm van mogelijke belangenverstrengeling en beïnvloeding door de gevers proberen te

voorkomen. Er mag zelfs geen schijn van beïnvloeding van de raadsleden of bestuurders ontstaan. Een ieder die dat vraagt, moet inzage kunnen krijgen in de giftenregisters.

Bagatelgiften zijn kleinigheden als een pen of een rolmaat en dergelijke. Door geschenken en geld met een waarde van meer dan EUR 50,00 terug te sturen met een brief waarin het beleid wordt verduidelijkt (5.4), wordt het ook de gever duidelijk dat het niet gaat om een individuele actie van de ontvanger.

De geschenken die meer zijn dan een bagateligift maar minder waard zijn dan EUR 50,00 (5.5), kunnen worden behouden. Het herbestemmen van dergelijke geschenken is niet de moeite waard en weegt niet op tegen de in dat geval te maken kosten.

Het ontvangen van geschenken op het huisadres (5.6) is verre van transparant en levert grote gevaren voor de integriteit op.

Geschenken als bedoeld in bepaling 5.7 zijn geschenken aan de gemeente als geheel. De geschenken moeten zo veel mogelijk het algemeen belang ten goede komen en daar moeten de gevers ook op geattendeerd worden.

Bij de faciliteiten als bedoeld in bepaling 5.8 moet gedacht worden aan het gebruik van een bedrijfsruimte of apparatuur.

6. Vergoedingen

In deze paragraaf gaat het om het krijgen van een vergoeding of geschenk bij bijvoorbeeld openingen, het houden van lezingen en dergelijke. Dit doet men uit hoofde van de gemeente in functie van de gemeente, daarom komen deze vergoedingen in eigendom van de gemeente.

Gemaakte kosten kunnen ook worden gedeclareerd bij de gemeente.

7. Uitnodiging

Wie ingaat op invitaties van relaties van de gemeente voor recepties, feesten, etentjes e.d. (7.1.), loopt het risico beschuldigd te worden zich te laten inpakken met belangenverstremgeling als mogelijke uitkomst. Het is van belang dat de bestuurder of het raadslid de volgende afweging maakt: 'is bij het ingaan op de invitatie de kans op positieve resultaten voor de gemeente groter dan de kans op een vermoeden van belangenverstremgeling? '.

De cultuur van 'voor wat, hoort wat' past niet in het openbaar bestuur. Door om beurten te betalen voor maaltijden (7.3) wordt afhankelijkheid of de drang een andere tegenprestatie te moeten leveren voorkomen.

De uitnodiging moet redelijk zijn (7.4) maar wat is redelijk? Om een antwoord op die vraag te krijgen kan men een collega om raad vragen. Men kan zich ook een voorstelling proberen te maken van wat er gebeurt als in de krant bericht wordt op welke uitnodiging men is ingegaan. Ontstaat er commotie over of niet?

8. Nevenfuncties

In deze paragraaf gaat het bij nevenfuncties om betaalde en onbetaalde (neven)werkzaamheden die verricht worden als lid en vertegenwoordiger van het gemeentebestuur. Alle vergoedingen verkregen vanwege de uitoefening van de nevenfunctie worden in de gemeentekas gestort (8.1). De nevenfunctie wordt namelijk niet op eigen titel vervuld maar als vertegenwoordiger van de gemeente. De regels voor het omgaan met vergoedingen zijn ook anders dan die voor giften omdat er een tegenprestatie tegenover staat.

De criteria om te bepalen of het een nevenfunctie betreft (8.2) worden ook gehanteerd in andere gemeenten (Utrecht). Bij organen waarin de gemeente deelneemt of waarvan zij deel uitmaakt kan gedacht worden aan de VNG of het bestuur van een gemeenschappelijke regeling. Als men als lid van een VNGcommissie afgevaardigd wordt naar een ander orgaan of men als lid van een algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling gekozen tot lid van het dagelijks bestuur dan gelden deze ook als nevenfuncties.

9. Gebruik gemeentelijke voorzieningen

De bepalingen 9.1 tot en met 9.6 zijn overgenomen van de ambtelijke regeling. Gebruik van faciliteiten voor privé-doeleinden (9.6) is moeilijk totaal te verbieden. Een enkel telefoongesprek (binnenland) of het maken van een paar fotokopietjes voor privé-doeleinden kan worden toegestaan. Van bestuurders en raadsleden wordt ook grote terughoudendheid op dit punt verwacht. Zij vervullen immers een voorbeeldfunctie ten aanzien van het personeel van de gemeente.

10. Bestuurlijke uitgaven

Deze paragraaf is overgenomen van de modelcode van de VNG. Het spreekt voor zich dat het vertrouwen van de burger in het bestuur geschaad wordt als bestuurders uitgaven doen die niet voortvloeien uit werkzaamheden voor de gemeente en/of onnodig hoog zijn.

11. Declaratie

De basis van deze paragraaf is ontleend aan de modelcode van de VNG maar verder uitgewerkt. Het is niet ongebruikelijk dat uitgaven worden vergoed op basis van gespecificeerde nota's en bonnen waarbij de declaraties voor gezien worden getekend door de gemeentesecretaris (11.2).

Als lang gewacht wordt met het indienen van de declaraties (11.3), wordt de beoordeling van de functionaliteit moeilijker. Tevens wordt voorkomen dat een grote hoeveelheid kosten ineens wordt gedeclareerd. Dat leidt immers vrijwel automatisch tot een wat oppervlakkige controle.

Als er vraagtekens geplaatst kunnen worden bij de redelijkheid van de declaratie, hebben zowel de betrokken bestuurder als de gemeentesecretaris er baat bij om te voorkomen dat de schijn ontstaat dat zij samen onder een hoedje hebben gespeeld (11.4).

12. Reizen Buitenland

De artikelen 12.4 en verder komen uit de modelcode van de VNG.

Uit de gedragscode van de gemeente Utrecht komt de bepaling dat 1 euro per uur gedeclareerd mag worden zonder bewijsstukken (12.3). Men zou kunnen betogen, dat hiermee de deur voor onoorbare praktijken wordt opgezet.

Tegelijkertijd mag men van de reiziger (zeker wanneer het gaat om landen met een sterkere informele economie) niet verwachten, dat deze bij elke dienst en transactie om een bonnetje vraagt.

De bepalingen dat de (beleidsmatige) functie van de reis, het reisgezelschap en de geraamde kosten in het College worden toegelicht (12.4), dat verlenging van de reis voor privédoeleinden toestemming van het College vergt (12.8), vergroten de transparantie.

De bepalingen dragen ook bij aan het voorkomen van het beeld dat bestuurders pretreisjes maken.

Tot slot

Regels zijn geen ideaal instrument om menselijk gedrag te sturen. Mensen laten hun gedrag vooral beïnvloeden door de reacties vanuit hun omgeving. Als we het van belang vinden dat er weinig vraagtekens geplaatst kunnen worden bij de integriteit van het Nieuwkoopse gemeentebestuur, is het van belang dat bestuurders elkaar aanspreken op het vertoonde gedrag. De gedragscodes vormen daarvoor een hulpmiddel. Dat kunnen die codes -voor zover nodig ook zijn om gedrag te voorkomen dat kan leiden tot vraagtekens bij de integriteit van de Nieuwkoopse raadsleden en bestuurders.