

TOELICHTING Gedragscode integriteit raads- en collegeleden Midden-Groningen 2018

Inleiding

“De overheid is wel of niet integer. Een beetje integer kan niet en met de integriteit van de overheid valt of staat het bestuur.”¹

Deze uitspraak lijkt helder. Echter blijken er in de praktijk vele tinten grijs tussen zwart en wit te zitten.

Bij de beoordeling is het van belang om drie invalshoeken in de gaten te houden:

- De juridische: de wet en de gedragscode. Op basis hiervan is juridische toetsing mogelijk.
- De morele invalshoek: het grijze gebied en het eigen morele kompas.
- De invalshoek van buiten naar binnen: Hier gaat het om de indruk van anderen, de schijn tegen hebben met als gevolg politieke toetsing of afrekening.

Het gaat er vooral om dat je het grijze gebied herkent en er goed mee leert om gaan.

Deze integriteitscode is een hulpmiddel om met elkaar het gesprek te voeren en bespreekbaar te maken. Juist het gesprek daarover en de transparantie zijn essentieel bij de integere overheid.

In deze toelichting wordt door middel van voorbeelden inzicht gegeven in het herkennen van en het omgaan met het grijze gebied. Hoe bepaal je wat wel en niet kan en hoe te handelen bij twijfel?

Voor elk individueel raadslid/ collegelid vraagt dit per geval om een persoonlijke afweging.

Tenslotte wordt ook per artikel enige uitleg gegeven t.a.v. doel en strekking van dat artikel van deze code om de leesbaarheid daarvan te vergroten.

Dilemma's en de schijn tegen hebben

De samenleving dienen is vaak de drijfveer om actief te zijn in de politiek. Die werkzaamheden staan meestal niet op zich, want als bestuurder vervul je ook andere functies in de samenleving, lokaal of daar buiten. Dat brengt je veel waardevolle contacten, maar houdt ook het risico van rolvermenging in.

Je staat als raadslid/collegelid in de schijnwerpers, maar dat vraagt ook iets van je.

Ook al ben je 100% integer en bewust van jouw positie, integriteit slaat niet op “integer zijn” maar op “integer handelen”. We kijken niet of een raadslid/collegelid integer is, maar of zijn handelingen dat zijn.

Er zijn momenten dat je voor een dilemma staat en dat je moet kiezen.

De buitenstaanders hebben in dergelijke kwesties grote invloed. Als je de schijn tegen hebt kan dat desastreuze gevolgen hebben. Ook voor raadsleden/ collegeleden is de scheiding tussen privé en publiek flinterdun. Persoonlijk gedrag (financieel wanbeleid, agressie, dronkenschap, hard rijden, strafrechtelijke procedure etc) staat niet los van je integriteit als publiek figuur.

Kortom je bent kwetsbaar.

Het gaat er dan dus ook om, hoe je als raadslid/collegelid in het grijze gebied je positie bepaalt.

¹ Minister Dales (1992) VNG Congres.

Integriteit in het openbaar bestuur is gestoeld op de volgende waarden²:

- **Dienstbaarheid:** de bestuurder is in de eerste plaats loyaal aan gemeente en burgers
- **Onafhankelijkheid:** de bestuurder vermijdt belangenvermenging
- **Openheid:** de bestuurder zorgt voor transparantie over nevenfuncties en handelingsredenen.
- **Vertrouwelijkheid:** de bestuurder gaat vertrouwelijk om met kennis en informatie voor raadsleden en zet die niet in voor andere belangen dan die van de gemeente.
- **Zorgvuldigheid:** de bestuurder respecteert allen en kent gelijke rechten toe aan alle individuen en instanties.

De meest belangrijke gouden tips³ zijn:

1. Ken je klassiekers (weg, eed, gedragscode)
2. Zoek niet de grens op: bij ook maar de geringste twijfel, niet doen.
3. Maak duidelijk welke waarden (uit de gedragscode) de basis vormen voor jouw beslissingen.
4. Wees open en transparant over nevenfuncties en zorg dat die informatie actueel is.
5. Als je een nevenfunctie heb, overweeg dan de integriteitsrisico's die je mogelijk loopt.
6. Spreek als raadsleden/collegeleden niet over elkaar maar met elkaar over de dilemma's waar je voor staat.
7. Je bent als raadslid/collegelid de hoeder van jouw integriteit; de burgemeester en de griffier/gemeentesecretaris zijn de hoeders van de integriteit van de raad/college.
8. Actief zijn in besturen en bedrijven is oké, besluitvorming beïnvloeden op basis van kennis die je in die besturen verkregen hebt is niet oké.
9. Informatie is openbaar tenzij..., maar ook: wat geheim is blijft geheim.
10. Beter is het jezelf te benadelen dan te profiteren van het lidmaatschap van de raad/ college.

Moet je een keuze maken in het grijze gebied denk dan aan de volgende stappen⁴:

1. Voor welke beslissing of keuze sta ik?

Beschrijf de situatie en licht toe waarom het een dilemma is. Er staan dan bijvoorbeeld twee kernwaarden tegenover elkaar (bv. Openheid en vertrouwelijkheid). Wat lijkt je volgens de beginselen van goed raadslidmaatschap/ collegelid juist? Ga eerst terug naar de kern van het dilemma. Het gaat ook om de rationele afweging, kan ik dit doen op grond van de wet, de eed en de gedragscode.

2. Doe ik recht aan de rechten, belangen en wensen van alle belanghebbenden? Welke betrokkenen worden geraakt door het dilemma?

Ga zorgvuldig om met kennis en informatie, ben ik dienstbaar aan mijn primaire rol als raadslid, lopen er geen belangen door elkaar? Denk bij de belanghebbenden heel ruim, extern én intern, direct of indirect betrokken (dus: microniveau = individu of groep, mesoniveau = organisatie of onderneming en macroniveau = maatschappij).

Het gaat erom bij deze stap door te denken. Vaak is er meer bij betrokken dan je op het eerste gezicht denkt. Denk bijvoorbeeld aan de inwoners als het om het imago van de gemeente gaat.

3. Wie neemt de beslissing?

Het antwoord op deze vraag moet "ik" zijn. Anders ben je met een dilemma van een ander bezig.

² Handreiking integriteit voor raadsleden, gemeente Amstelveen versie 2 mei 2013, pag. 5.

³ Handreiking integriteit voor raadsleden, gemeente Amstelveen versie 2 mei 2013, pag. 10.

⁴ Bekend als: De stappen van morele oordeelsvorming (BING en Integriteitskompas VVG), pag. 19.

4. Welke informatie heb ik nodig?

Dit is een soort controlevraag in deze zeven stappen. Is de beschikbare informatie toereikend? Welke aanvullende informatie is welkom?

5. Welke argumenten kunnen worden aangevoerd?

Het doel is om alle argumenten tegenover elkaar te zetten om zo tot een goede afweging te komen. Ook hele praktische argumenten horen in het rijtje thuis.

Je hebt twee soorten:

- Gevolg argumenten: het argument krijgt kracht door te verwijzen naar de gevolgen van de handeling die het ondersteunt.
- Beginsel argumenten: het argument verwijst naar een principe of beginsel dat op zichzelf belangrijk is om na te streven. Een beginsel argument kan bij de weging niet terzijde geschoven worden en is dus belangrijker dan een gevolgargument.

6: Wat is de conclusie?

Geeft de conclusie zicht op het kernprobleem? Welke voorwaarden of uitzonderingen zijn er te formuleren? Hoe kan eventuele schade worden beperkt?

7: Wat voel je bij de genomen beslissing? Vinden anderen mij een integer bestuurder? Kan ik mijzelf in de spiegel blijven aankijken?

Wat vinden anderen van mijn optreden? Loop ik het risico dat zij mijn integriteit ter discussie gaan stellen? Geeft het mijzelf een goed gevoel en kan ik mezelf uitleggen waarom ik de dingen doe? Past de oplossing bij mij en herken ik mezelf erin? Is het uit te leggen als het in de krant zou komen te staan? Is mijn keuze consistent en consequent?

TOELICHTING op de ARTIKELEN en PRAKTIJK VOORBEELDEN:

Terminologie:

Politieke ambtsdragers = bestuurders en gekozen volksvertegenwoordigers van gemeenten, provincies en waterschappen. Dus raadsleden én collegeleden.

Bestuurders = burgemeesters, wethouders. Het college wordt ook aangeduid als dagelijks bestuur.

Volksvertegenwoordigers = raadsleden. De raad wordt ook aangeduid als algemeen bestuur.

Paragraaf 2 voorkomen van belangenverstremgeling

VOORBEELD

Een raadslid is ook adviseur van een door de gemeente gesubsidieerde instelling, die evenementen organiseert. Het raadslid had deze nevenfunctie voor zijn raadslidmaatschap, hield deze aan, maakte er geen melding van. Hij ontving een onkostenvergoeding voor zijn werkzaamheden.

Er komt een onderzoek. Hij wordt ervan verdacht sommen geld t.b.v. evenementen in eigen zak gestoken te hebben (gerommel met declaraties). Uit het onderzoek blijkt dat geen sprake was van fraude of andere financiële onrechtmatigheden. Het raadslid heeft echter wel de integriteitscode geschonden door zijn nevenfuncties niet te melden.

In dit voorbeeld zijn de volgende waarden in het geding:

- Dienstbaarheid: voor wie zet het raadslid zich in? Het evenement of het algemeen belang of zich zelf (financieel gewin).

- Onafhankelijkheid (dubbele petten problematiek als raadslid of adviseur).
- Openheid: nalatig in het melden van functies.

Conclusie: de schijn tegen hebben kan grote gevolgen hebben. Overweeg dus nevenfuncties die in de publieke opinie en bij andere raadsleden/ collegeleden een eigen leven gaan leiden. Bespreek deze risico's en wees transparant. Liever meer dan minder informatie: denk ook aan: werkkring partner, sportclub kinderen, civielrechtelijke relaties met de gemeente etc.

De artikelen 2.1 tot en met 2.3 van de integriteitscode zien hierop.

VOORBEELD:

Een raadslid stemt niet mee met een bestemmingsplan herziening, omdat hij slechts door een weg gescheiden tegenover het perceel woont waarop de herziening betrekking heeft. De raad wijst de planherziening af. De overbuurman van het raadslid tekent bezwaar aan tegen het besluit van de raad. Met de kleinst mogelijke meerderheid besluit de raad het bezwaar ongegrond te verklaren. Het betreffende raadslid was bij deze vergadering aanwezig en bracht dit keer zijn stem wel uit.

In dit voorbeeld zijn de volgende waarden in het geding:

- *Onafhankelijkheid (dubbele petten, raadslid of belanghebbend bij het voorstel)*
- *Dienstbaarheid (loyaal aan de gemeente en zijn burgers en niet aan persoonlijk belang of dat van de buurman)*

Een raadslid mag zich van stemming onthouden als er sprake is van een persoonlijk belang én als aannemelijk is dat hij daarvoor de besluitvorming daadwerkelijk beïnvloedt. Het is dus de vraag of het hier nodig was om zich van stemming te onthouden. Het raadslid zelf stemt niet mee omdat hij zichzelf, door het feit dat hij overbuurman is, als persoonlijk belanghebbende beoordeelt. De buitenwacht zal dat in elk geval zo zien. Bij de stemming over het bezwaar stemt hij wel mee, omdat hij naar zijn oordeel geen persoonlijk belanghebbende meer is. Hij gaat mee met het eerdere besluit van de raad. Dit voorbeeld roept de vraag op of het raadslid zich terecht van stemming heeft onthouden in het eerste geval en wel heeft meegestemd in het tweede.

In dit voorbeeld lijkt dat goed uit te leggen. Hij stemt niet mee over het eerste besluit (persoonlijk belang) en wel over het tweede (procedureel).

De artikelen 2.4 en 2.5 zien op het voorkomen van de zogenaamde draaideur constructie waarbij oud-bestuurders direct na hun aftreden betaalde activiteiten verrichten voor dezelfde overheid waar zij bestuurder zijn geweest. Vriendjespolitiek en belangenverstrengeling kunnen hiermee worden tegen gegaan.

Paragraaf 3 Informatie

VOORBEELD:

Er wordt een woonwijk ontwikkeld. Uit geheime informatie blijkt dat via het vestigen van een recht op grond van de wet voorkeursrecht gemeenten men probeert een eigenaar uit te kopen. Die informatie is geheim om te zorgen dat de eigenaar niet snel voor het vestigen van het voorkeursrecht aan een ander verkoopt. Het is verkiezingstijd. De wethouder is lijsttrekker, hoort de opponent scoren met het woningbouwproject, maar kan deze tegenargumenten niet inbrengen.

Het gaat hier om de waarden: -

- *Vertrouwelijkheid*
- *Onafhankelijkheid*

De artikelen 3.1. en 3.2. zien op het bewaren van informatie (wachtwoorden niet delen, iPads niet voor iedereen te gebruiken etc). In de toelichting staat een tekst t.a.v. de basisregels omgaan met informatie: Politieke ambtsdragers beschikken over veel informatie. Daar moeten zij goed mee omgaan.

Anders wordt de geloofwaardigheid van zowel henzelf als van hun organisatie aangetast. Daarom geldt een aantal basisregels voor hoe een integer politiek ambtsdrager met informatie moet omgaan:

- Ga zorgvuldig om met informatie waarover u uit hoofde van uw ambt beschikt.
- Verstrek geen onjuiste informatie.
- Gebruik (nog) niet openbare informatie die u hebt gekregen bij de uitoefening van het ambt niet te eigen bate of ten bate van derden.
- Verstrek geen geheime informatie.
- Ga, bij twijfel te rade bij een deskundige of bij collega's.

Op basis van bovenstaande is een tweede lid toegevoegd aan artikel 3.2. De toelichting op de code geeft wel een duidelijk verschil tussen openbare en niet openbare informatie.

PARAGRAAF 4 Omgang met geschenken, diensten en uitnodigingen

VOORBEELD

De ondernemersprijs wordt in de gemeente jaarlijks uitgereikt. Er is een Stichting voor dit evenement opgericht, gesponsord door en genoemd naar een bekende lokale onderneming. De wethouder EZ is q.q. lid van het Stichtingsbestuur en daarmee ook van de jury. De nevenfunctie is goed gekeurd door het college en vermeld in het register en staat op de site. Bij het 10 jarig jubileum komt er een film gemaakt door de sponsor, waaraan de wethouder meewerkt. Bij vertoning van de film lijkt het alsof de wethouder reclame maakt voor het bedrijf dat de film mogelijk heeft gemaakt. De oppositie springt erboven op. In de krant wordt de suggestie gedaan dat de wethouder is betaald voor zijn optreden in de film. De wethouder EZ is onaangenaam verrast, hij heeft het eindproduct van de film niet vooraf gezien en eist rectificatie.

In het geding:

- *Onafhankelijkheid*
- *Transparantie.*

Het spreekt voor zich dat je als wethouder graag mee werkt (q.q.) aan een stichting ter promotie van het bedrijfsleven. De wethouder is daar ambassadeur van, maar moet wel voorzichtig blijven. Door deze deelname wordt er een verkeerde indruk gewekt.

VOORBEELD

Wethouder EZ wordt voor een zeiltocht uitgenodigd. Het college vindt dat hij niet op de uitnodiging in moet gaan en er wordt bedankt (belangenverstrengeling). Later blijkt dat hij de enige wethouder is geweest in de regio die niet aanwezig was bij het zeilevenement. Er blijken hele colleges te zijn inscheept en de wethouder heeft het gevoel kansen op informeel contact te hebben gemist.

In het geding:

- *Dienstbaarheid*
- *Onafhankelijkheid*

Bij de afweging kan een netwerk belangrijker zijn dan mogelijke belangenverstrengeling. Maar wel kijken of er onderhandelingsposities in het geding zijn en welke personen er allemaal nog meer zijn uitgenodigd. Kortom een beslissing kan bij elke uitnodiging verschillen.

De artikelen 4.1 tot en met 4.2. geven richting aan hoe om te gaan met dit grijze gebied.

- Nooit in ruil iets aanvaarden voor een tegenprestatie (dat is natuurlijk de kern voor deze bepalingen)

- Geschenken van en aan de gemeente (relatiegeschenken). Dat is gebruikelijk, maar terughoudendheid past. Daar komt de waarde vandaan en het openbaar register en het bewaren van geschenken in het gemeentehuis.
- Politieke ambtsdragers die persoonlijk geschenken ontvangen, dat brengt meer risico's met zich mee. De onafhankelijkheid mag niet in het geding zijn (dus geen geschenken bij overleg of onderhandelingsituaties). Ook hier biedt de limiet tot 50, - enige ruimte. Dagelijks bestuursleden melden een geschenk in het college en een raadslid in de fractie/ raad. Verder past openheid, dus niet op het huisadres en via een register op de website.
- Bij werkbezoeken: is het functioneel, hebben meerdere personen in de organisatie deze uitnodiging ontvangen, wat is de context (lopende onderhandelingen?) ook hier is transparantie en openheid weer essentieel.

Voorwaarde om op een uitnodiging voor bijvoorbeeld een excursie of diner in te gaan is dat deze functioneel moet zijn, sober en in het belang van de gemeente. Bij de afweging is het goed om de context te kennen, zoals de vraag óf er sprake is van een onderhandelingsituatie. Afweging kan er toe leiden dat de bestuurder dan de reis- en verblijfkosten betaalt. Ook kan mee spelen dat meerdere personen of instanties de uitnodiging hebben ontvangen. Openheid en registratie zijn hier essentieel.

De buitenlandse reis op initiatief van de gemeente zelf staat in artikel 4.3. Ook dan past vooraf transparantie voordat de verplichtingen worden aangegaan.

PARAGRAAF 5 Gebruik van voorzieningen van de gemeente.

Politieke ambtsdragers ontvangen een maandelijks onkostenvergoeding voor voorzieningen die niet zuiver functioneel zijn, noch zuiver privé. Omdat ze toch een functioneel element bevatten, worden dergelijke voorzieningen wel vergoed. De ambtsdrager moet deze kosten zelf betalen uit de toelage/ onkosten vergoeding.

De hoogte van de onkostenvergoeding is gebaseerd op gemiddelde uitgaven en is vastgelegd in de rechtspositiebesluiten. Wanneer de uitgaven uitstijgen boven de vaste toelage per maanden kunnen deze niet alsnog worden gedeclareerd bij de gemeente.

De vaste onkostenvergoeding is bedoeld voor in ieder geval de volgende kosten:

- Representatie
- Vakliteratuur
- Excursies
- Bureaukosten.
- Contributies, lidmaatschappen, zoals contributies van verenigingen en regionale beroepsverbanden (met uitzondering van landelijke beroepsverenigingen met een professionaliseringsdoelstelling, die vallen onder de bestuurskosten)
- Ontvangsten thuis
- Zakelijke giften.

Ook voor eigen rekening blijven voorbeelden van kosten als:

- Individuele consumpties buiten de werkplek (koffie, thee etc)
- Fooien in Nederland
- Verjaardagsgebak, attenties en cadeaus voor naaste collega's
- Gelegenheidskleding
- Activiteiten van partijgenootschappelijke aard.
- Abonnementen op kranten, tijdschriften en vakliteratuur die op het huisadres worden ontvangen

Ook gebruik van middelen die door de gemeente beschikbaar zijn gesteld geschiedt uitsluitend door de bestuurder zelf.

PARAGRAAF 6 Uitvoering van de gedragscode.

In de toelichting van de Handreiking integriteit van BZK wordt gewezen op de volgende stappen die naast het vaststellen van een code bij de organisatie van integriteitsbeleid een rol kunnen spelen.

1. Systematische aanpak moet aansluiten bij de werkwijze in de organisatie.
2. Maak integriteitsbeleid onderdeel van een samenhangend geheel.
 - a. Duidelijke normen en waarden, vastgelegd in openbare gedragsregels,
 - b. Heldere verdeling van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden
 - c. Controleerbaarheid van de macht door:
 - Transparante besluitvormingsprocedure
 - Regels over rekening en verantwoording in openbaarheid.
3. Beleidsplan over omgaan met integriteit voor meerdere jaren (bv raadstermijn).
4. Maak integriteit een onderwerp dat regelmatig terugkeert op de politieke agenda.
5. Politieke partijen zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van hun kandidaten voor bestuursfuncties, dus ook voor een toets op integriteit. (toets voor de benoeming!)
6. Bij benoeming van wethouders moet de raad de integriteitsrisico's kunnen meewegen. Dat moeten ze doen aan de hand van heldere en objectieve criteria (deze kunnen onderdeel zijn van het RvO voor de raad):
 - a. Wettelijke benoembaarheidsvereisten
 - b. Nevenfuncties
 - c. Onverenigbare functies
 - d. Verboden handelingen
 - e. Gedragscode
 - f. Eventueel strafrechtelijk verleden (VOG vragen, zie Reglement van Orde op de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad van Midden-Groningen 2018, artikel 6, lid 3)
7. Brede commissie (geloofsbriefonderzoek) onderzoekt de benoembaarheid van de kandidaten en brengt schriftelijk beargumenteerd advies uit.
8. Eventueel risico analyse voor benoeming van bestuurders
9. De burgemeester vervult een regierol voor het treffen van preventieve maatregelen binnen de organisatie en bij de politieke ambtsdragers om integriteitsbewust handelen te bevorderen en om schendingen te voorkomen.
10. Mogelijk vertrouwenspersoon integriteit of aanspreekpunt aanwijzen. Dat kan de burgemeester zijn en de griffier of de gemeentesecretaris.
11. Inrichten van een zorgvuldige handhavingspraktijk.
12. Handhavend optreden door de burgemeester. Moet daarvoor ook de middelen hebben (bv budget voor onderzoek en menskracht).
13. BZK expertise (bv BIOS) en jaarlijkse monitor.