

## **Toelichting op de gedragscode voor burgemeester en wethouders 2022**

De wettelijke grondslag voor vaststelling door de raad van de gedragscode voor burgemeester en wethouders is gelegen in artikelen 41 c lid 2 en 69 lid 2 Gemeentewet.

### **Artikel 1 Algemene bepalingen**

De gedragscode beoogt een algemene leidraad te bieden voor de bestuurder op het gebied van integer handelen. In de Gemeentewet zijn reeds een groot aantal bepalingen over specifieke verplichtingen rondom het onderwerp integriteit opgenomen, zoals de verplichtingen omtrent nevenfuncties en incompatibiliteiten en de verplichtingen omtrent geheimhouding en informatieplicht. Het rechtskarakter van de gedragscode is dat van een interne regeling, als nadere invulling en concretisering van de wettelijke regels. De gedragsregels mogen niet afwijken van, of verder gaan dan dwingendrechtelijke wettelijke bepalingen. Een gedragscode heeft dus niet de juridische status van een algemeen verbindend voorschrift zoals een gemeentelijke verordening waaruit rechten en verplichtingen voortvloeien. Er is sprake van zelfbinding. Dat maakt de gedragscode echter niet vrijblijvend. De bestuurders kunnen er op worden aangesproken en zij dienen zich over de naleving ervan te verantwoorden. Het niet naleven van de gedragscode kan dus wel onderdeel worden van een (politiek) debat en kan ook (politieke) gevolgen hebben. De gedragscodes bieden een handvat om elkaar aan te spreken op gedrag en hieruit wellicht (politieke) consequenties te trekken. De gedragscode bevat zowel normen over hoe in een bepaalde situatie te handelen als regels over procedures die moeten worden gevolgd. Procedureafspraken kunnen een onlosmakelijk onderdeel zijn van een gedragsregel en de transparantie en daarmee de controleerbaarheid vergroten.

### **Artikel 2 Voorkomen van belangenverstremgeling**

Van belangenverstremgeling is sprake als het publiek belang wordt vermengd met het persoonlijk belang of dat van derden, zoals familieleden of vrienden. Hierdoor is een zuiver besluiten of handelen in het publiek belang niet langer gewaarborgd. Niet alleen feitelijke belangenverstremgeling, maar ook de schijn ervan moet worden vermeden.

### ***Wettelijk kader***

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

Alvorens zijn functie te kunnen uitoefenen legt de wethouder 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 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(belof) 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."

Een bestuurder neemt niet deel aan de stemming over:

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

(artikel 58 jo artikel 28 Gemeentewet)

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) moet een bestuursorgaan ervoor waken dat de besluitvorming wordt beïnvloed door persoonlijke belangen (artikel 2:4 tweede lid Awb).

Toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot stemonthouding:

Artikel 28 Gemeentewet wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt “de stemming” vervangen door “de beraadslaging en stemming”.
2. Onder vernummering van het tweede tot en met vierde lid tot derde tot en met vijfde lid wordt een lid ingevoegd, luidende: 2. Op de beraadslaging en stemming, bedoeld in het eerste lid, is artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing.

#### Incompatibiliteiten en nevenfuncties

- *Verboden overeenkomsten/handelingen:* bestuurders 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 ontheffing worden verleend. (artikelen 41c, eerste lid, en 69, eerste lid, jo artikel 15, eerste en tweede lid, Gemeentewet).
- *Onverenigbaarheid van functies:* het zijn van een bestuurder sluit het hebben van een aantal andere functies uit (artikelen 36b en 68 Gemeentewet).
- *Overtreding incompatibiliteitenregeling:* op overtreding van de incompatibiliteitenregeling staat uiteindelijk de sanctie van ontslag (artikelen 46, tweede lid, en 47 Gemeentewet).
- *Vervulling 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 volksvertegenwoordiging. Voor de burgemeester geldt deze meldverplichting niet voor ambtshalve nevenfuncties (artikelen 41b en 67 Gemeentewet).
- *Openbaarmaking nevenfuncties:* bestuurders maken openbaar welke nevenfuncties zij vervullen. Voor burgemeesters zijn ambtshalve nevenfuncties daarvan uitgezonderd. De lijst met nevenfuncties ligt ter inzage op het gemeentehuis (artikelen 41b en 67 Gemeentewet).
- *Openbaarmaking inkomsten nevenfuncties:* fulltime bestuurders maken hun inkomsten uit nevenfuncties openbaar; de opgave van neveninkomsten wordt ter inzage gelegd op het gemeentehuis, uiterlijk 1 april na het jaar waarin de inkomsten zijn genoten (artikelen 41b en 67 Gemeentewet).
- *Verrekening inkomsten nevenfuncties:* bestuurders mogen geen vergoedingen ontvangen voor ambtshalve nevenfuncties; die worden in de gemeentekas gestort. Voor fulltime bestuurders is geregeld dat de inkomsten uit andere nevenfuncties voor een deel worden verrekend, volgens dezelfde verrekenings-systematiek als voor leden van de Tweede Kamer (artikelen 44 en 66 Gemeentewet).

#### **Toelichting**

##### Artikel 2.1

Zoals uit het opgenomen wettelijk kader blijkt, zijn er enkele verschillen in de wetgeving ten aanzien van de openbaarmaking van (inkomsten uit) nevenfuncties burgemeesters enerzijds en wethouders anderzijds. De nadere invulling van artikel 2.1.a en 2.1.b. is dan ook niet exact gelijk. De ambtsdrager is zelf verantwoordelijk voor de tijdige aanlevering van de informatie en voor de actualiteit daarvan. De bepaling in 2.1.c betreft een uitwerking van de wettelijke verplichting om nevenfuncties openbaar te maken. De informatie wordt neergelegd in een openbaar register.

Hoewel aan het ambt *gerelateerde* nevenfuncties (q.q.-functies) wettelijk niet openbaar gemaakt hoeven te worden, verdient het aanbeveling deze wel op te nemen in het overzicht van nevenfuncties.

#### Artikelen 2.4 en 2.5

In artikel 2.5 is de zogenaamde draaideurconstructie geregeld. Gedurende één jaar na aftreden is de uitsluiting geregeld van betaalde werkzaamheden ten behoeve van de gemeente. De draaideurconstructie geldt niet bij aanvaarding van het raadslidmaatschap.

Aanvaarding van een dienstbetrekking bij de 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. In het eerste jaar na aftreden kunnen in elk geval oud-bestuurders niet worden aangetrokken om tegen beloning activiteiten voor de eigen gemeente te verrichten. Na één jaar verdient het aanbeveling om bij opdrachtverlening de gebruikelijke aanbestedingsvereisten met meerdere offertes te hanteren als een voormalige bestuurder of een relatie van de huidige bestuurders meedingt naar een opdracht.

Het bepaalde in 2.4, onder a, (vooruitlopen op een nieuwe functie na aftreden) geldt uiteraard evenzeer voor een functie bij de gemeente.

#### **Artikel 3 Informatie**

Van burgemeester en wethouders wordt verwacht dat zij enerzijds informatie verstrekken die de raad nodig heeft voor het uitvoeren van haar taak en anderzijds vertrouwelijk omgaan met informatie, die hen uit hoofde van hun functie ter beschikking staat en deze slechts te gebruiken voor het doel waarvoor de informatie is bedoeld. Het oneigenlijk gebruik van kennis is niet aanvaardbaar. Het oneigenlijk gebruik wordt mede aanwezig geacht indien vertrouwelijke of geheime informatie openbaar wordt gemaakt. Afspraken over de communicatie naar de media zijn bindend en mogen niet door voortijdige openbaarmaking worden doorkruist.

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.

#### ***Wettelijk kader***

##### *Informatieplicht*

Burgemeester en wethouders zijn verplicht alle inlichtingen te geven die de volksvertegenwoordiging nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak. Het betreft zowel een actieve als een passieve informatieplicht. Ook als individuele volksvertegenwoordigers informatie vragen, zal die informatie aan de volksvertegenwoordiging moeten worden verstrekt. De informatie kan alleen worden geweigerd als die in strijd is met het openbaar belang (artikelen 169 en 180 Gemeentewet).

##### *Geheimhouding*

- Een ieder die is betrokken bij de uitvoering van de taak van een bestuursorgaan en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, en voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift ter zake van die gegevens een geheimhoudingsplicht geldt, is verplicht tot geheimhouding van die gegevens, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hem tot mededeling verplicht of uit zijn taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit (artikel 2:5 Algemene wet bestuursrecht).
- Burgemeester en wethouders kunnen op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, geheimhouding opleggen. Ook de burgemeester heeft die bevoegdheid.
- De geheimhoudingsplicht moet worden bevestigd door de volksvertegenwoordiging, als het stukken betreft die met de volksvertegenwoordiging worden gedeeld. Ook de gemeenteraad dan

wel, (de voorzitter van) een commissie kan geheimhouding opleggen (artikelen 25, 55 en 86 Gemeentewet).

De geheimhouding duurt voort totdat deze wordt opgeheven door het orgaan dat de geheimhouding oplegde, of – indien het aan de volksvertegenwoordiging is overgelegd – de volksvertegenwoordiging de geheimhouding opheft.

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

#### **Artikel 4 Aannemen van geschenken, diensten en uitnodigingen**

Burgemeester en wethouders krijgen regelmatig geschenken of diensten aangeboden, waarbij het de intentie is om een goede relatie met de gemeente te onderhouden of blijf te geven van waardering. 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.

Het bedrag van € 50 is een in de praktijk ontstaan gebruikelijk richtbedrag, maar is geen scherpe grens. Er zijn omstandigheden denkbaar waar elk geschenk, ongeacht de waarde, onacceptabel is. Duurdere geschenken worden in elk geval niet aanvaard. Zij worden teruggestuurd of worden eigendom van de gemeente die zorgt voor een goede bestemming van het geschenk. In een openbaar register (beheerd door de gemeentesecretaris) wordt opgenomen welke geschenken (van meer dan € 50) de gemeente heeft aanvaard en welke bestemming daaraan is gegeven.

Voor invitaties voor excursies, evenementen en buitenlandse reizen op rekening van anderen dan de gemeente en voor uitnodigingen voor lunches, diners, recepties en andere uitnodigingen die door anderen betaald of georganiseerd worden, dient altijd een afweging van de motieven van de uitnodigende partij te worden gemaakt. Het mag er niet om gaan de onafhankelijke positie van de bestuurders te beïnvloeden.

#### ***Wettelijk kader***

De eed of belofte die op grond van artikelen 41a en 64 van de Gemeentewet moet worden afgelegd, heeft onder meer betrekking op het geven, aannemen of beloven van giften, gunsten of geschenken.

#### ***Toelichting***

##### Artikel 4.1

Dit geldt ook voor lunches, diners, recepties en andere uitnodigingen die door anderen betaald of georganiseerd worden.

##### Artikel 4.6

Het gaat hier om excursies en evenementen die betrokkene als burgemeester dan wel als wethouder aanvaardt. Excursies en evenementen in de hoedanigheid van lid van een politieke partij vallen hier niet onder.

##### Artikel 4.7

Dit geldt ook voor werkbezoeken.

#### **Artikel 5 Gebruik van voorzieningen**

##### ***Wettelijk kader***

##### *Geen andere inkomsten:*

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

*Procedure van declaratie (modelverordening VNG):*

Er zijn voor wethouders voorschriften opgenomen in de gemeentelijke verordening 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.

*Buitenlandse dienstreis (modelverordening VNG):*

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

**Toelichting**

Artikelen 5.1, 5.2, 5.3, 5.4 en 5.5

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

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. Transparantie en het bijhouden van een goede en controleerbare financiële en administratieve organisatie zijn hierbij van belang.

Artikelen 5.6 t/m 5.13

Voor invitaties voor buitenlandse reizen op rekening van anderen dan de gemeente, dient altijd een afweging van de motieven van de uitnodigende partij te worden gemaakt. Het mag er niet om gaan de onafhankelijke positie van de bestuurders te beïnvloeden. Uitgangspunten zijn hier eigen verantwoordelijkheid, transparantie en bereidheid om verantwoording af te leggen.

De beoordeling van de noodzaak van de buitenlandse dienstreis ligt uiteindelijk bij burgemeester en wethouders. Buitenlandse reizen worden opgenomen in een openbaar register.

Buitenlandse reizen die worden gemaakt ten behoeve van de politieke partij zijn geen 'dienstreizen' en vallen dus niet onder de artikelen 5.5 en 5.6 en komen niet ten laste van de gemeente.

Voor buitenlandse vliegreizen wordt ook de strekking van motie M.19.0112/30 'Dienstreizen binnen Europa niet met een vliegtuig' in acht genomen, waarin wordt verzocht in principe geen dienstreizen binnen Europa per vliegtuig toe te staan en in het geval dat er toch een vliegreis nodig is, te zorgen voor CO2-compensatie. Het voorstel is de motie ook zodanig te interpreteren dat voor alle dienstreizen met het vliegtuig geldt dat voor CO2-compensatie wordt gezorgd.

**Artikel 6 Uitvoering Gedragscode**

**Toelichting**

Artikel 6.1

De Gemeentewet verplicht de gemeenteraad om voor zichzelf en voor de bestuurders een gedragscode vast te stellen. Aanvullend op de wettelijke regels die gelden voor politieke ambtsdragers, bevat de gedragscode een aantal materiële normen waaraan de politieke ambtsdragers zich committeren. De burgemeester heeft 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 gemeenteraad is het hoogste bestuursorgaan en als zodanig verantwoordelijk voor de inhoud van de gedragscode, voor een eenduidige interpretatie daarvan en voor wijziging/aanvulling daarvan bij onduidelijkheden of leemtes.

#### Artikel 6.2

Twee keer per raadsperiode wordt de implementatie van deze gedragscode geëvalueerd door deze in de gemeenteraad te bespreken (bij voorkeur in samenhang met de bespreking van de gedragscode voor raadleden en duo raadsleden). Tijdens deze vergadering kunnen o.a. de volgende onderwerpen worden besproken:

- a. het onderwerp integriteit in zijn algemeenheid en de gedragscodes in het bijzonder;
- b. het overzicht van nevenfuncties en neveninkomsten en eventuele vragen daarover;
- c. recente voorbeelden m.b.t. integriteit die tot nadere discussie leiden;
- d. of aanwijzing van contactpersonen of aanspreekpunten integriteit gewenst is;
- e. of vaststelling van een protocol voor de afhandeling van integriteitsschendingen wenselijk is.