

Raadsvoorstel



<u>Datum raadsvergadering</u>		Registratienr.	4869194
<u>Raadscommissie</u>	Financiën en Veiligheid	Datum B&W besluit	n.v.t.
<u>Datum raadscommissie</u>		Portefeuillehouder	
<u>Bijlagen</u>	div	Steller	Wolbert Meijer
		Telefoon	7726
		E-mail	wolbert.meijer@groningen.nl

Onderwerp

Gedragcode politiek ambtsdragers

Concept raadsbesluit

| De raad besluit:

- I. De 'Gedragcode politiek ambtsdragers' vast te stellen volgens bijgevoegd concept.
- II. De 'Gedragcode voor raadsleden' en de 'Gedragcode voor collegeleden' – beide vastgesteld bij raadsbesluit van 27 oktober 2004 – te laten vervallen bij inwerkingtreding van bovengenoemde 'Gedragcode voor politiek ambtsdragers'

(Publieks-)samenvatting

Tot nu toe zijn er aparte gedragscodes voor raadsleden en collegeleden. De VNG heeft een model gepubliceerd van één gedragscode voor alle politieke ambtsdragers. Deze publicatie, alsmede de hernieuwde aandacht voor integriteit binnen de gemeente, hebben ertoe geleid de gedragscodes te herzien en om te vormen tot één nieuwe gedragscode. Het model van de VNG is gebruikt, maar niet overgenomen, mede gelet op de vele kritiek die hierop is geuit. Er is een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de bepalingen uit de wet, die juridisch bindend zijn, en de in de gedragscode opgenomen aanvullende afspraken, die dat niet zijn, maar de status hebben van een ‘gentlemen’s agreement’. De gedragscode is met name bedoeld om het gesprek over integriteit handen en voeten te geven, en een handvat aan te reiken om eigen gedrag te spiegelen en elkaar aan te spreken.

Inleiding

Tijdens de laatste vergadering van de tijdelijke raadscommissie Cultuurverandering (oktober 2013) lag een memo van de griffie ter tafel over het onderwerp ‘integriteit’. De klus van de genoemde raadscommissie was geklaard, maar het gesprek over houding en gedrag zou moeten worden voortgezet. De commissie nam de aanbevelingen uit dit memo over, en een eerste ‘heisessie’ van raads- en collegeleden over integriteit heeft inmiddels zijn beslag gekregen. In genoemd memo werd ook aandacht gegeven aan de vigerende gedragscodes voor raadsleden en collegeleden. Gesteld werd dat deze aanpassing verdienen op basis van de in 2011 verschenen handreiking annex modelgedragscode van de VNG. “Wie de beide gedragscodes van de gemeente Groningen (...) vergelijkt met het model van de VNG (...) komt tot de conclusie dat Groningen m.n. op het gebied van belangenverstrengeling en informatiebescherming wel erg weinig heeft geregeld.” Als bijlage bij dat memo was een vergelijking van de Groninger gedragscodes met het VNG-model opgenomen. De griffie legt nu een nieuwe code aan u voor, die de beide vigerende codes zou moeten vervangen en zou moeten gelden voor alle politiek ambtsdragers.

Beoogd resultaat

De gedragscode beoogt om door middel van aanvullende afspraken bij de wettelijke voorschriften handen en voeten te geven aan het gesprek over integriteit en een handvat aan te reiken om eigen gedrag te spiegelen en elkaar aan te spreken. Daarnaast ook om naar buiten toe aan te geven op welk gedrag men als politiek ambtsdragers aanspreekbaar is.

Kader

Gemeentewet art. 15.3, art. 41c.2 en art. 69.2, zie de preambule van de gedragscode.

Argumenten/afwegingen

Bij het opstellen van deze gedragscode is uiteraard gebruik gemaakt van de vigerende gedragscodes en de VNG-modelgedragscode. Er is echter ook nadrukkelijk kennis genomen van en rekening gehouden met de kritiek op laatstgenoemde document (Doornhof/Munneke¹ en Elzinga²). Verder is gebruik gemaakt van de integriteitswijzer voor politiek ambtsdragers

¹ Mr. H. Doornhof en mr. S.A.J. Munneke, De gedragscode voor raadsleden gewogen ... en te licht bevonden, in: de Gemeentestem, Afl. 7396, december 2013

² Douwe Jan Elzinga, Model-gedragscode is een rommelpot, in: Binnenlands Bestuur 8 november 2013

Burgemeester

Handtek

Datum

Gemeentesecretaris

Handtek

Datum

Afgehandeld en naar archief

Paraaf

Datum

Classificatienr.

van BIOS³ en de modelgedragscodes van de gemeente Amsterdam⁴ (waarnaar in genoemde integriteitswijzer wordt verwezen).

De belangrijkste kritiek op het fenomeen gedragscode in het algemeen en de modelgedragscode van de VNG in het bijzonder is de onduidelijkheid m.b.t. de status en de verhouding tot de wet.

Rond de invoering van de wet dualisering, toen de gedragscode verplicht werd gesteld, zijn termen gebruikt die juridische binding suggereren, zoals 'voorschriften', 'handhaving', 'controle'. Ondertussen suggereert het woord 'code' juist geen juridisch document, zijn er geen sancties vastgelegd of mogelijk en bevat de modelgedragscode onderdelen die niet het karakter van een voorschrift hebben. De critici vinden dat integriteitsbepalingen wel juridisch bindend zouden moeten zijn, en pleiten daarom voor vastlegging in de wet of in een verordening, in plaats van in een code.

Wat betreft de verhouding tot de wet stellen de critici dat sommige bepalingen boven de wet uitgaan (wat een omkering van de hiërarchische verhoudingen betekent), andere bepalingen doublures t.o.v. de wet vormen, en weer andere bepalingen soms aanvullend zijn t.o.v. de wet, soms de wet proberen te interpreteren, en soms geen enkele relatie hebben tot de wet. Ondertussen nemen gedragscodes in de praktijk vaak de plaats in van de wet, terwijl die laatste veel zorgvuldiger tot stand is gekomen. Veel bepalingen zijn zo algemeen en vaag, dat je er alle kanten mee op kunt, waardoor de code een makkelijk strijdmiddel wordt om iemands integriteit ter discussie te stellen.

In dit voorstel wordt ervoor gekozen om in de preambule nadrukkelijk te stellen dat de code geen juridische binding heeft. Afspraken die je wilt handhaven moet je inderdaad in een wet of verordening vastleggen. Een code heeft het karakter van een onderlinge afspraak, een 'gentlemen's agreement'. Niet bedoeld om elkaar de maat mee te nemen maar als intentieverklaring naar buiten toe, als spiegel voor eigen gedrag en als document om met elkaar over in gesprek te blijven.

Om te voorkomen dat de gedragscode een eigen leven gaat leiden, los van of zelfs boven de wet, is ervoor gekozen om de (meest relevante) wettelijke bepalingen m.b.t. integriteit ook op te nemen. Echter niet als onderdeel van de gedragscode zelf, zoals gebeurt in het model van Amsterdam, want dan ontstaat er weer verwarring m.b.t. de status. In dit voorstel worden ze per onderdeel opgenomen als verwijzing, met de uitgeschreven tekst in de bijlage. Op deze manier hebben raads- en collegeleden een min of meer compleet integriteitsdocument, met wettelijke bepalingen en aanvullende afspraken.

Geprobeerd is om de afspraken zo duidelijk en concreet mogelijk te formuleren, zodat er niet al te veel discussie over de bedoeling ervan kan ontstaan. Ook is getracht te voorkomen dat de afspraken teveel in details verzanden. De huidige code voor collegeleden is erg gedetailleerd inzake declaraties, het gebruik van creditcards en buitenlandse reizen. Het is beter hier aparte (bindende) regelingen voor te ontwerpen (zoals de nu al bestaande

³ <http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/WEB-BIOS-Integriteitswijzer-SEP2011-A4.pdf>

⁴ <http://www.integriteitoverheid.nl/instrumenten/praktijkvoorbeelden/modelgedragscode-politieke-ambtsdragers.html>

Burgemeester

Handtek

Datum

Gemeentesecretaris

Handtek

Datum

Afgehandeld en naar archief

Paraaf

Datum

Classificatienr.

rechtspositieverordening, verordening onkostenvergoeding etc.). In de code moet het toch vooral gaan om het maken van een statement m.b.t. houding en gedrag.

Om dat laatste te onderstrepen is er in de formuleringen steeds gekozen voor ‘de raads- en collegeleden’ als onderwerp van de zin (en nooit als lijdend voorwerp). Ook is – in navolging van Amsterdam – een apart hoofdstuk over ‘houding en gedrag algemeen’ opgenomen. Het leek een mooie gedachte om de in Groningen steeds terugkerende typering van ‘hard op de inhoud, zacht op de relatie’ (die zelfs in de profielschets van de burgemeester genoemd werd) ook een plek in de gedragscode te geven, alsmede opmerkingen over houding en gedrag uit de laatste twee coalitieakkoorden n.a.v. het proces van cultuurverandering.

Tot slot, één van de kritiekpunten op de VNG-code is ook dat er gekozen is voor één code voor volksvertegenwoordigers en bestuurders, terwijl het toch om heel verschillende rollen gaat. In Amsterdam heeft men daarom weer drie verschillende codes ontworpen (die overigens wel opvallend gelijkkluidend zijn). Volgens ons moet het – zolang je niet teveel in detail gaat – goed mogelijk zijn om één code voor raads- en collegeleden te hanteren. In de wet zijn de bepalingen voor raads- en collegeleden tenslotte ook voor een groot deel gelijk. En het gaat tenslotte om de integriteit van het openbaar bestuur die je als raads- en collegeleden samen wilt bewaken.

Reactie op opmerkingen bij eerder concept

De gedragscode is in concept voorgelegd aan de fracties in de raad en aan het college van B&W met het verzoek hierop te reageren. Enkele raadsfracties hebben een reactie gestuurd (zie bijlage), terwijl het college bij monde van de gemeentesecretaris een enkel punt met de griffier heeft doorgesproken. Hieronder gaan we in op de belangrijkste aan de orde gestelde punten:

- Algemeen: de preambule meldt dat de gedragscode (voor wat betreft de aanvullende afspraken) het karakter heeft van een ‘gentlemen’s agreement’; de vraag wordt gesteld wat dat betekent als iemand zich er niet aan houdt.
 - o Reactie: de preambule maakt duidelijk dat je met de gedragscode (aanvullende afspraken) in de hand geen ‘maatregelen’ kunt nemen, zoals dat wel kan t.a.v. de wettelijke bepalingen; het enige wat kan (en ook zal gebeuren) is dat bij schending het gestelde vertrouwen ter discussie zal worden gesteld – wat al snel zal betekenen dat betrokkene de eer aan zichzelf houdt; deze vraag heeft niet geleid tot aanpassing van het concept.
- Algemeen: gevraagd wordt in hoeverre gegevens worden gecommuniceerd, bijvoorbeeld over functies van een raadslid naast de politieke functie
 - o Reactie: de opgegeven nevenfuncties worden openbaar gemaakt via de website van de gemeenteraad; deze vraag heeft niet geleid tot aanpassing van het concept.
- Algemeen: gevraagd wordt of het weglaten van wetsinterpreterende normen er in de praktijk niet toe kan leiden dat teveel onduidelijkheid bestaat over hoe bepaalde wettelijke regels geïnterpreteerd dienen te worden.
 - o Reactie: het interpreteren van de wet is uiteindelijk aan de rechter en niet aan het gemeentebestuur; bovendien vinden wij (ruimte voor) het onderling

Burgemeester

Handtek

Datum

Gemeentesecretaris

Handtek

Datum

Afgehandeld en naar archief

Paraaf

Datum

Classificatienr.

gesprek over het toepassen van wettelijke voorschriften belangrijker dan het door extra regels wegnemen van alle onduidelijkheden.

- Algemeen: voorgesteld wordt om in de preambule de suggestie van uitputtendheid t.a.v. de opgenomen wettelijke bepalingen expliciet te weerspreken, en tevens de notie op te nemen dat integriteit nog niet is geregeld met het vaststellen van een gedragscode
 - o Reactie: wij hebben dit voorstel overgenomen.
- Belangenverstrengeling: er worden vraagtekens geplaatst bij de noodzaak om t.a.v. de nevenfuncties ook het tijdsbeslag te vermelden.
 - o Reactie: wij hebben naar aanleiding van deze opmerking deze toevoeging geschrapt; hij was overgenomen uit de modelcode van de VNG, maar wij zijn het ermee eens dat de toegevoegde waarde minimaal is.
- Belangenverstrengeling: er worden vraagtekens geplaatst bij de afspraak om niet binnen een jaar na beëindiging voor de gemeente te gaan werken, de gemeente zou hier juist baat bij kunnen hebben (liever aan het werk bij de gemeente dan wachtgeld); ook wordt gevraagd of het ook geldt voor traineeships.
 - o Reactie: wij hebben de afspraak gehandhaafd; tot op heden gold hij alleen voor collegeleden, maar de modellen van de VNG en Amsterdam voeren hem in voor alle politiek ambtsdragers; wij vinden het een nuttige bepaling om alle schijn van bevoordeling te vermijden; wat ons betreft geldt dat ook voor traineeships.
- Informatie: een fractie vond de bepaling over het onderling uitwisselen van niet-openbare informatie niet duidelijk.
 - o Reactie: wij hebben deze bepaling geschrapt, de bepaling over het betrachten van maximale openheid moet voldoende zijn.
- Geschenken etc.: van verschillende kanten worden vraagtekens geplaatst bij de bepaling dat alle ontvangen geschenken, faciliteiten en diensten moeten worden gemeld, ook bij een waarde van minder dan 50 euro; de bepaling wordt onuitvoerbaar geacht, maakt het onnodig ingewikkeld, heeft een enorme bureaucratie tot gevolg en schiet zijn doel voorbij; wellicht dat de verplichting zou kunnen worden omgezet in een mogelijkheid
 - o Reactie: bovenstaande argumenten hebben ons overtuigd, daarom hebben wij de bepaling geschrapt.
- Geschenken etc.: ook over de bepaling m.b.t. uitnodigingen worden kritische noten gekraakt; met name de meldplicht roept vragen op, heel veel uitnodigingen hebben betrekking op het werk als raads- of collegelid, en het vooraf melden en bespreken levert dan onnodig veel werk op en beperkt de flexibiliteit; misschien dat het m.b.t. etentjes nog te verdedigen valt, omdat daarbij de inhoudelijke relevantie doorgaans minder evident is.
 - o Reactie: bovenstaande opmerkingen hebben ons ertoe gebracht het artikel iets anders te formuleren en de bepaling dat e.e.a. vooraf in presidium of college moet worden besproken te schrappen.
- Gemeentelijke voorzieningen: bij de bepaling dat er geen gebruik gemaakt mag worden van gemeentelijke eigendommen etc voor o.a. partijdoeleinden wordt gevraagd hoe ver dit gaat, mag je dan afdelingsbestuur niet even ontvangen op de fractiekamer of de jeugdafdeling van de partij geen rondleiding geven in het stadhuis?

Burgemeester

Gemeentesecretaris

Afgehandeld en naar archief

Handtek

Handtek

Paraaf

Datum

Datum

Datum

Classificatienr.

- Reactie: wat ons betreft is het uitgangspunt helder; uiteraard is er een grijs gebied, maar bijv. partijbijeenkomsten zullen buiten het stadhuis moeten worden belegd; we hebben de bepaling iets korter geformuleerd.
- Houding en gedrag: gesteld wordt dat sommige teksten belerend en betuttelend overkomen; is het nodig om uitspraken te doen over taalgebruik, je mag er toch vanuit gaan dat iedereen daarin zijn verantwoordelijkheid neemt, dat hoeft je toch niet vast te leggen?
 - Reactie: als je houding en gedrag belangrijk vindt, mag je o.i. daar best iets over vastleggen, hoe vanzelfsprekend sommige dingen misschien ook zijn; zulke teksten helpen bij het (dagelijkse / jaarlijkse) gesprek over integriteit; vooralsnog hebben wij de teksten in dit hoofdstuk niet aangepast, maar wij staan uiteraard open voor suggesties om e.e.a. anders te formuleren.

Wijzigingen t.o.v. het concept zoals besproken in de raadscommissie F&V 1 april 2015

- Naar aanleiding van een opmerking vanuit het college van B&W is artikel 19 zodanig aangepast dat onder de ‘derden’ die in principe niet mogen meereizen met dienstreizen niet de ambtenaren vallen die voor het desbetreffende bezoek van belang zijn. Bij dienstreizen van een collegelid gaat vaak een bestuursadviseur of een andere ambtenaar mee, en het lijkt weinig zinvol om daar elke keer apart toestemming voor te moeten vragen.
- Op voorstel van het CDA is door het presidium artikel 4 zo gewijzigd dat het alleen van toepassing is op collegeleden, en niet op raadsleden.
 - Toelichting van het CDA: De code is ingevoerd om de controlerende bevoegdheid van de raad te versterken en de integriteit van college en raadsleden te waarborgen (bewustwordingsfunctie heeft het ook) . Het is een instrument waarmee controle op integriteit kan worden geobjectiveerd en bevorderd. De wettelijke bepalingen die het karakter hebben van een gedragsregel kunnen via nadere regels in een gedragscode transparanter en beter controleerbaar worden gemaakt. In de Gemeentewet is specifiek voor wethouders aangegeven dat deze geen nevenfuncties mogen vervullen die ongewenst zijn voor goede invulling van het wethouderschap.⁵ Voor raadsleden is een limitatieve opsomming van nevenfuncties in de wet vastgelegd, waarin deze aanvulling niet voorkomt.⁶ Desondanks is in de voorliggende gedragscode een bepaling opgenomen dat politieke ambtsdragers, dus zowel wethouders als raadsleden, geen nevenfuncties mogen vervullen indien deze een structureel risico vormen voor een integere invulling van een politieke functie. Het nadeel van een generieke code op dit punt is dat er geen duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen wethouders en raadsleden, terwijl in de wet wel op specifieke punten onderscheid is gemaakt. Door de regel voor nevenfuncties ook op raadsleden te betrekken gaat de modelcode verder dan de wetgever. De modelcode perkt dus de positie van het raadslid verder in dan de wet ten aanzien van het aangaan van nevenfuncties. Er is hier

⁵ Art. 41b Gemeentewet lid 1 ‘Een wethouder vervult geen nevenfuncties waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van zijn wethouderschap’ etc. etc.

⁶ Bij de herziening-2002 stelt de regering vast dat alle onverenigbaarheden in de Gemeentewet waren opgenomen. Nieuwe incompatibiliteiten dienen in de Gemeentewet worden opgenomen. Handboek van het Nederlandse gemeenterecht, Prof. Dölle en prof. Elzinga, P.101, 27751 nr. 6 p.83

Burgemeester

Handtek

Datum

Gemeentesecretaris

Handtek

Datum

Afgehandeld en naar archief

Paraaf

Datum

Classificatienr.

geen sprake van een aanvulling dan wel objectivering van een wettelijk artikel maar van een uitbreiding. Dit is in mijn ogen bezwaarlijk. De wetgever heeft expliciet gekozen voor een limitatieve opsomming van onverenigbare functies voor een raadslid. Verder wordt door de wet op dit punt de democratisch gekozen volksvertegenwoordiger niet beperkt in zijn handelen.

- Op voorstel van Student en Stad is door het presidium artikel 7 zo gewijzigd dat het alleen van toepassing is op een aanstelling als ambtenaar (of daaraan ondergeschikt).
 - Toelichting van Student en Stad: Wij vinden het vreemd dat dit artikel verder gaat dan de restricties die de gemeentewet oplegt voor raadsleden die nog in functie zijn in artikel 13 lid 1.0 met betrekking tot werkzaamheden voor de gemeente: *Een lid van de raad is niet tevens: ambtenaar, door of vanwege het gemeentebestuur aangesteld of daaraan ondergeschikt.* Wanneer artikel 7 naar de letter wordt uitgevoerd zou het zelfs onmogelijk worden om, bijvoorbeeld, binnen een jaar gids te worden voor de VVV, voor EY te werken of voor een stichting aan de slag te gaan die in opdracht van de gemeente een dienst uitvoert. Wij vinden dit te ver gaan maar achten het wel van belang dat er duidelijkheid is omtrent dit artikel.

Maatschappelijk draagvlak/participatie

| n.v.t. |

Financiële consequenties

| n.v.t. |

Realisering en evaluatie

Zoals in de preambule reeds vermeld, zal de gedragscode jaarlijks worden gebruikt als handvat voor een gesprek van raads- en collegeleden over integriteit.

Burgemeester

Gemeentesecretaris

Afgehandeld en naar archief

Handtek

Handtek

Paraaf

Datum

Datum

Datum

Classificatienr.

bekendmakingen

Gemeentebladnummer: 2015 - 00

Datum bekendmaking:

00000

Projectomschrijving:

Gedragcode politiek
ambtsdragers

Registratienummer:

000000

GEDRAGSCODE POLITIEK AMBTSDRAGERS

De raad van de gemeente Groningen maakt bekend:

dat hij in zijn vergadering van , besluitnummer, besloten heeft

- I. De 'Gedragcode politiek ambtsdragers' vast te stellen volgens bijgevoegd concept.
- II. De 'Gedragcode voor raadsleden' en de 'Gedragcode voor collegeleden' – beide vastgesteld bij raadsbesluit van 27 oktober 2004 – te laten vervallen bij inwerkingtreding van bovengenoemde 'Gedragcode voor politiek ambtsdragers'

Toelichting

.

Inwerkingtreding en inzage

Dit besluit treedt in werking op de dag na die van de bekendmaking.

Indien er sprake is van een besluit dat voor bezwaar vatbaar is, dan moet de bezwaarclausule worden opgenomen (zie de invulinstructie).

Dit raadsbesluit ligt vanaf vandaag voor iedereen ter inzage en is kosteloos verkrijgbaar bij het Gemeentelijk Informatie Centrum (GIC), Kreupelstraat 1 (De Prefecten Hof) te Groningen: Het GIC is op dinsdag tot en met vrijdag vrij toegankelijk van 9.00-11.00 uur. Op afspraak kunt u hier terecht op maandag van 13.00-17.00 uur. Op dinsdag, woensdag en vrijdag van 11.00-17.00 uur. En op donderdag van 11.00-19.00 uur.

Gedaan te Groningen in de raadsvergadering van datum 2015.

De burgemeester,

De griffier,

Peter den Oudsten

Toon Dashorst

Gemeentebblad van Groningen