

Gedragscode bestuurlijke integriteit

Krimpen aan den IJssel

1. Inleiding

Integriteitsbeleid is een onderwerp dat de afgelopen jaren de politieke agenda's heeft gevuld.

Huidige gedragscode

Ook in Krimpen aan den IJssel is nagedacht over de wijze waarop integriteitsbeleid vorm gegeven moet worden. Dat heeft geresulteerd in de *Gedragscode/aandachtsregels inzake integriteit en bestuur in de gemeente Krimpen aan den IJssel*, die in mei 1996 in werking is getreden. Deze gedragscode geldt voor de leden van het college van burgemeester en wethouders en voor de ambtenaren van onze gemeente.

Ieder jaar wordt de gedragscode geëvalueerd aan de hand van de opgedane ervaringen.

Wetswijziging

In het kader van het dualisme van het gemeentebestuur verplicht de Gemeentewet de gemeenteraad uiterlijk 7 maart 2004 een gedragscode in te voeren voor de raadsleden, de wethouders en de burgemeester.

Nieuwe gedragscodes

In verband met deze verplichting is het wenselijk om het uitgangspunt van één gedragscode voor bestuur en medewerkers te verlaten en te komen tot twee afzonderlijke gedragscodes.

Hierbij is tevens van belang dat een wijziging van de Ambtenarenwet in voorbereiding is met regels omtrent integriteit, die medio 2004 van kracht wordt voor de ambtenaren. Rekening houdend met deze wetswijziging en de bestuurlijke gedragscode als leidraad zal het college van burgemeester en wethouders in 2004 een gedragscode voor het ambtelijk apparaat ontwikkelen. De ambtelijke gedragscode zal ook voor de griffier gaan gelden. Hierna blijft de ambtelijke gedragscode buiten beschouwing.

Betekenis code

Het doel van de bestuurlijke gedragscode integriteit is om bestuurders een houvast te bieden bij het bepalen van normen omtrent de integriteit van het bestuur.

De gedragscode voor het bestuur bevat regels voor zowel het bestuursorgaan in het geheel als voor bestuurders afzonderlijk.

Onder bestuurders worden verstaan: de burgemeester, de wethouders, de raadsleden en de leden van een raadscommissie, niet zijnde leden van de gemeenteraad.

Onder het college wordt verstaan: het college van burgemeester en wethouders.

De gedragscode is toegespitst op alle gemeentebestuurders, inclusief de commissieleden die geen raadslid zijn, waarbij in sommige artikelen wel de nadruk ligt op de collegeleden.

De code geeft niet per definitie regels die rechtskracht hebben, maar heeft vooral bestuurlijke- en politieke relevantie. Bestuurders zijn op de naleving van gedragscodes aanspreekbaar en wanneer zij zich er niet aan houden kan dat gevolgen hebben voor hun functioneren en voor hun positie. Naast deze code bestaan voorschriften die in wet of elders geregeld zijn, bijvoorbeeld over fraude, valsheid in geschrifte en over nevenfuncties. Dergelijke voorschriften zijn niet in deze code opgenomen.

De code 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 vergroten daarmee de transparantie en de controleerbaarheid.

Bestuurders dienen zich te realiseren dat zij als vertegenwoordiger van het publiek belang een voorbeeldfunctie dienen. Hun gedrag en beleidsbeslissingen dienen daarom te worden gekenmerkt door doelmatigheid, maar evenzeer door bestuurlijke integriteit.

2. Belang van integriteit

In juni 1992 eindigde de minister van Binnenlandse Zaken, mevrouw I. Dales, haar toespraak op het jaarcongres van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten met de woorden:

De overheid is wel of niet integer. Een beetje integer kan niet. En met de integriteit van de overheid valt of staat het bestuur; aantasting van de integriteit van de overheid betekent niet minder dan dat de overheid het vertrouwen van de burger verliest. En zonder dat vertrouwen van de burger kan de democratie niet. Dan is er geen democratie meer. Dat is een beklemmend beeld.

Het belang van integriteit voor de overheid is met deze glasheldere woorden treffend weergegeven. Tegelijkertijd was dit het startpunt voor een discussie bij de gemeenten en de andere onderdelen van de openbare sector, die nog volop in gang is. Dat dit ook haar bedoeling is geweest, hoeft niet te worden betwijfeld.

Gevolgen gemis aan integriteit

'Machtsbederf' binnen de openbare sector, vervaging, verval en verlies aan (democratische) waarden en normen zijn serieus te nemen verschijnselen. Te meer, omdat zij makkelijk uitmonden in fraude en corruptie. De goede naam en faam van de overheid komt op de tocht te staan wanneer er zich een cumulatie van integriteitsaantastingen binnen overheidsorganisaties voordoet.

Daarbij maakt het ook weinig uit of aantasting slechts in een onderdeel van een overheidsorganisatie plaatsvindt. Integriteitsverlies binnen een enkel onderdeel straalt altijd uit naar andere onderdelen en kan al snel het functioneren van de totale organisatie bemoeilijken.

Indien bovendien het aantal aldus in opspraak gekomen overheidsorganisaties toeneemt, kan dat op langere termijn afbreuk doen aan het vertrouwen in onze democratische rechtsorde.

Rol overheid

De overheid is als eerste verantwoordelijk voor het uitdragen en handhaven van de principes van een democratische rechtsstaat. Overheidsdiensten verkeren vaak in een monopoliepositie en daarom is vertrouwen in de legitimeit van het openbaar bestuur belangrijk voor de burgers. Dat vertrouwen is onder druk komen te staan door diverse integriteitsbreuken, mede veroorzaakt door de toegenomen complexiteit van samenleving en openbaar bestuur, de verstrengeling tussen het publieke en het private terrein en de sterker wordende lobby vanuit de samenleving.

Bestuurders treden meer in contact met de samenleving en hebben hierbij meer vrijheden en eigen verantwoordelijkheid. Daarnaast stelt de maatschappij steeds hogere eisen aan de overheid. Integriteit is derhalve niet alleen een interne aangelegenheid, doch is ook belangrijk bij de relaties in de samenleving. Juist die relaties zijn medebepalend voor het imago van de overheid.

Noodzaak gedragscode Integriteit

Integriteit is een breed begrip. Het heeft elementen in zich van onkreukbaarheid, zorgvuldigheid, betrouwbaarheid en geloofwaardigheid. Integriteit is meer dan alleen het naleven van wettelijke regels en staat voor het handelen van de overheid, als collectief en individu, in overeenstemming met algemeen geldende normen en waarden van bestuurlijk fatsoen.

Integriteit is vooral een kwestie van mentaliteit en bewustwording. Het moet 'tussen de oren zitten'. Bewustwording en een juiste mentaliteit alleen zijn echter niet voldoende. Er is ook een systeem nodig van 'checks en balances', met heldere regels en afspraken, met een organisatiestructuur die integriteit bevordert en met controlemechanismen, waardoor het gedrag voor elkaar en voor anderen controleerbaar wordt. Het opstellen van gedragsregels met duidelijke normen en waarden vormt daar een belangrijk onderdeel van.

3. Gedragscode

Voor de opzet van deze gedragscode is gebruik gemaakt van de model-gedragscode, opgesteld door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De model-gedragscode is opgenomen in het boekje Integriteit van bestuurders bij gemeenten en provincies; een handreiking. In dit boekje zijn de achtergronden van de in de gedragscode opgenomen begrippen vermeld, kortheidshalve verwijzen wij u daarnaar. Een boekje ligt ter inzage bij de griffier en het bureau Personeel en Organisatie.

Belangenverstremgeling

Het aspect belangenverstremgeling lichten wij op hoofdlijnen toe.

Bij belangenverstremgeling gaat het om vermenging van het publiek belang met het persoonlijk belang van de bestuurder of dat van derden waardoor een zuiver en objectief besluiten of handelen in het publiek belang niet langer is gewaarborgd. Reeds de schijn van belangenverstremgeling moet worden vermeden.

Het gevaar van belangenverstremgeling doet zich voor als een bestuurder financiële belangen bezit die een onafhankelijke besluitvorming kunnen beïnvloeden. Het betreffen dan vooral financiële belangen in ondernemingen die een relatie met de gemeenten hebben of kunnen krijgen en ten aanzien waarvan de gemeente besluiten neemt. In de praktijk kan dit risico optreden bij besluiten over bijvoorbeeld aanbesteding, subsidieverstrekking, steunverlening, verstrekkingen van leningen en verlening van advies- en onderzoeksopdrachten. Bestuurders zouden in de verleiding kunnen worden gebracht zich bij het nemen van functionele beslissingen mede te laten leiden door persoonlijk financieel belang. Voorzichtigheid, openheid en controleerbaarheid zijn hier van groot belang.

Toegesplitst op het aanbestedingsbeleid betekent dit het volgende.

Persoonlijke belangen mogen nimmer een rol spelen bij een beslissing over het verlenen van een opdracht aan een bedrijf. Bij een persoonlijk financieel belang is opdrachtverlening uit den boze. Een persoonlijk belang hoeft niet per definitie een financieel belang te zijn. Het hoeft ook niet een direct eigen belang te betreffen. Er kan zich het geval voordoen dat een wethouder familie- of vriendschapsbetrekkingen heeft met een aanbieder van diensten. Alertheid is dan geboden. De bestuurder dient dit in ieder geval vooraf te melden aan het college

De betrekking als zodanig kan uiteraard nooit een reden zijn om een opdracht te verlenen. Aan de andere kant hoeft de betrekking ook niet tot gevolg te hebben dat de aanbieder zonder meer kansloos moet zijn. De uitgangspunten van openbaarheid en non-discriminatie gelden ook voor hen en hun aanbod zal op dezelfde zorgvuldige wijze beoordeeld moeten worden. Komen zij als beste uit de bus, dan is er geen reden om hen de opdracht te onthouden. In dat geval kan immers worden aangetoond dat van beoordeling geen sprake is en dat de procedures zijn gevolgd zoals die in het aanbestedingsbeleid zijn vastgelegd. Een belangrijk punt in dit soort situaties kan wel zijn dat de bestuurder op wie de betrekkingen van toepassing zijn, zich onthoudt van deelname aan de besluitvorming.

De code bestaat uit twee onderdelen.

Deel I beschrijft een aantal kernbegrippen van integriteit en plaatst daarmee het vraagstuk in een breder kader. Zij vormen als het ware de algemene uitgangspunten voor de gedragscode.

Deel II bevat de feitelijke code met gedragsregels ten aanzien van verschillende thema's.

Deel I Kernbegrippen van bestuurlijke integriteit

Raadsleden en leden van het college van burgemeester en wethouders stellen bij hun handelen de kwaliteit van het openbaar bestuur centraal. Integriteit van het openbaar bestuur is een belangrijke voorwaarde. De belangen van de gemeente en in het verlengde daarvan die van de burgers, zijn het primaire richtsnoer.

Bestuurlijke integriteit houdt in dat de verantwoordelijkheid die met de functie samenhangt wordt aanvaard en dat er de bereidheid is om daarover verantwoording af te leggen. Verantwoording wordt intern afgelegd aan collega-raadsleden, collega-bestuurders, de gemeenteraad, maar ook extern aan organisaties en burgers voor wie de bestuurders hun functie vervullen.

Uitgangspunt daarbij is een onbevooroordeelde en goede, eerlijke behandeling door het bestuur in overeenstemming met het recht. Dit uitgangspunt is terug te vinden in de spreuk in de raadzaal *Het gezag is veilig bij een rechtvaardig bestuur.*

Het voorgaande is ook van toepassing op de commissieleden, niet zijnde raadsleden.

De volgende kernbegrippen plaatsen de bestuurlijke- en ambtelijke integriteit in een breder perspectief.

Dienstbaarheid

Het handelen van een bestuurder is altijd en volledig gericht op het belang van de gemeente en op de organisaties en burgers die daar onderdeel van uitmaken.

Functionaliteit

Het handelen van een bestuurder heeft een herkenbaar verband met de functie die hij vervult in het bestuur of de gemeentelijke organisatie.

Onafhankelijkheid

Het handelen van een bestuurder wordt gekenmerkt door onpartijdigheid, dat wil zeggen dat geen vermenging optreedt met oneigenlijke belangen en dat ook iedere schijn van een dergelijke vermenging wordt vermeden.

Openheid

Het handelen van een bestuurder is transparant, opdat optimale verantwoording mogelijk is en de controlerende organen volledig inzicht hebben in het handelen van de bestuurder en zijn beweegredenen daarbij.

Betrouwbaarheid

Op een bestuurder moet men kunnen rekenen. Die houdt zich aan zijn afspraken. Wat vertrouwelijk te zijner kennis is gekomen, wordt ook in vertrouwelijkheid bewaard. Kennis en informatie waarover hij uit hoofde van zijn functie beschikt, wendt hij aan voor het doel waarvoor die zijn gegeven.

Zorgvuldigheid

Het handelen van een functionaris is zodanig dat alle organisaties en burgers op gelijke wijze en met respect worden bejegend en dat belangen van partijen op correcte wijze worden afgewogen.

Deze kernbegrippen zijn de toetssteen voor de gedragscode en zijn daarin neergelegd. Gedragingen moeten aan deze kernbegrippen getoetst kunnen worden.

Deel II Gedragscode bestuurlijke integriteit

1. Algemene bepalingen

- 1.1 Onder bestuurders worden verstaan: de burgemeester, de wethouders en de leden van raad van de gemeente Krimpen aan den IJssel, alsmede leden van een commissie -als bedoeld in de Verordening Voorzieningen wethouders, raads-, burger- en commissieleden 2003-, niet zijnde raadsleden.
- 1.2 Deze gedragscode geldt voor alle bestuurders.
- 1.3 In gevallen waarin de code niet voorziet of waarbij de toepassing niet eenduidig is, vindt bespreking plaats in het college respectievelijk in het seniorenconvent van de raad.
- 1.4 De code is openbaar en door derden te raadplegen.
- 1.5 De leden van het college, de raadsleden en de commissieleden ontvangen bij hun aantreden een exemplaar van de code.

2. Algemeen

- 2.1 Een bestuurder gedraagt zich zoals een goed bestuurder betaamt, waaronder mede wordt verstaan het zich in de onderlinge omgang alsmede naar buiten, onthouden van een taalgebruik, dat indruist tegen de algemeen gangbare opvattingen van personen op grond van hun geloof, levensovertuiging, geaardheid of sekse.
- 2.2 Bestuurders geven zich bij voortduring rekenschap van hun verantwoordelijkheid de integriteit te handhaven en te bevorderen. Tevens zijn zij zich bewust van hun eigen kunnen en verantwoordelijkheid, alsmede de omstandigheid, dat hun handelen kan worden getoetst. Zij onthouden zich van handelingen of gedragingen die deze integriteit kunnen schaden.
- 2.3 Zakelijke gesprekken en onderhandelingen met externe partijen worden gevoerd door ten minste twee gemeentelijke vertegenwoordigers. Hierbij is in ieder geval één ambtenaar aanwezig, tenzij er redenen zijn die zich daartegen verzetten zulks ter beoordeling van de bestuurder.
- 2.4 Bestuurders zijn zich er van bewust, dat wanneer uit onderzoek van vermoedens van fraude of corruptie blijkt dat er sprake is van een daadwerkelijke aantasting van integriteit, dit tot het treffen van nadere maatregelen leidt.

3. Belangenverstremgeling

- 3.1 Een bestuurder doet opgave van zijn financiële belangen in ondernemingen en organisaties waarmee de gemeente zakelijke betrekkingen onderhoudt. De opgave is openbaar en door derden te raadplegen.
- 3.2 Bij privaat-publieke samenwerkingsrelaties voorkomt de bestuurder (de schijn van) bevoordeling in strijd met eerlijke concurrentieverhoudingen.
- 3.3 Een bestuurder vermijdt het bezitten of verwerven van financiële belangen, die belangenverstremgeling (of de schijn daarvan) kan veroorzaken en daarmee de noodzakelijke onafhankelijke besluitvorming aantast.

- 3.4 Een bestuurder die familie- of vriendschapsbetrekkingen of anderszins persoonlijke betrekkingen heeft met een aanbieder van diensten aan de gemeente onthoudt zich van deelname aan de besluitvorming over de betreffende opdracht.
- 3.5 Behoudens in het kader van afspraken over ontslag, wordt een ex-bestuurder binnen het eerste jaar na zijn ontslag niet op enigerlei wijze ingehuurd om werkzaamheden voor de gemeente Krimpen aan den IJssel te verrichten, dan wel bij de uitvoering van de te verstrekken werkzaamheden betrokken.

4. Nevenfuncties

- 4.1 Een bestuurder vervult geen nevenfuncties waarbij strijdigheid is of kan zijn met het belang van de gemeente.
- 4.2 Een bestuurder maakt melding van al zijn nevenfuncties waarbij tevens wordt aangegeven of de functie wel of niet bezoldigd is. Deze gegevens worden openbaar gemaakt.
- 4.3 De kosten die een bestuurder maakt in verband met een nevenfunctie uit hoofde van het ambt, worden vergoed door de instantie waar de nevenfunctie wordt uitgeoefend.
- 4.4 Een bestuurder is zich bewust van zijn voortdurende verantwoordelijkheid om na te gaan of privé-activiteiten zich wel verhouden tot zijn ambt.
- 4.5 Een lid van het college dat een nevenfunctie wil vervullen anders dan uit hoofde van het ambt, bespreekt dit voornemen in het college. Daarbij komt tevens aan de orde hoe wordt gehandeld met betrekking tot eventuele vergoedingen en de te maken kosten.

5. Informatie

- 5.1 Een bestuurder gaat zorgvuldig en correct om met informatie waarover hij uit hoofde van zijn ambt beschikt. Hij verstrekt geen geheime of vertrouwelijke informatie.
- 5.2 Een bestuurder houdt geen informatie achter, tenzij deze geheim of vertrouwelijk is en het niet geven van informatie mogelijk is op grond van artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur.
- 5.3 Een bestuurder maakt niet ten eigen bate of van zijn persoonlijke betrekkingen gebruik van in de uitoefening van het ambt verkregen informatie.

6. Aannemen van geschenken

- 6.1 Geschenken en giften die een bestuurder uit hoofde van zijn functie ontvangt, worden gemeld en geregistreerd en zijn eigendom van de gemeente. Er wordt een gemeentelijke bestemming voor gezocht. De melding geschiedt voor de collegeleden bij de gemeentesecretaris en voor de overige bestuurders bij de griffier. De gemeentesecretaris respectievelijk de griffier houdt hiervan een register bij dat openbaar is.
- 6.2 De bestuurder aanvaardt uit hoofde van zijn functie geen geld, geschenken en/of diensten van externe relaties ten behoeve van eigen (privé) doeleinden.

- 6.3 Geschenken en giften worden niet op het huisadres ontvangen. Indien dit toch is gebeurd, wordt dit gemeld in het college c.q. de raadscommissie Bestuur waar een besluit over de bestemming van het geschenk wordt genomen.
- 6.4 Indien een bestuurder geschenken of giften ontvangt die een waarde van minder dan € 50 van één schenker per jaar vertegenwoordigen, kunnen deze in afwijking van het bovenstaande worden behouden en behoeven ze niet te worden gemeld en geregistreerd.

7. Bestuurlijke uitgaven

- 7.1 Uitgaven worden uitsluitend vergoed als de hoogte en de functionaliteit ervan kunnen worden aangetoond.
- 7.2 Ter bepaling van de functionaliteit van bestuurlijke uitgaven worden de volgende criteria gehanteerd:
- a. met de uitgave is het belang van de gemeente gediend;
 - b. de uitgave vloeit voort uit de functie.

8. Declaraties

- 8.1 Een bestuurder declareert geen kosten die reeds op andere wijze worden vergoed.
- 8.2 Een declaratie wordt ingediend en afgewikkeld volgens een daartoe vastgestelde administratieve procedure.
- 8.3 Gemaakte kosten worden binnen een maand gedeclareerd onder vermelding van de functionaliteit van de uitgave en bijvoeging van een betalingsbewijs.
- 8.4 De gemeentesecretaris is voor de collegeleden en de griffier is voor de raads- en commissieleden verantwoordelijk voor een deugdelijke administratieve afhandeling en registratie van declaraties. Declaraties van bestuurders worden administratief afgehandeld door een daartoe aangewezen ambtenaar.
- 8.5 In geval van twijfel omtrent een declaratie, wordt deze voorgelegd aan de burgemeester. Zo nodig wordt de declaratie ter besluitvorming aan het college respectievelijk de raadscommissie Bestuur voorgelegd.

9. Creditcards

- 9.1 De bestuurders ontvangen geen op naam van de gemeente gestelde creditcards voor binnenlands gebruik.

10. Gebruik van gemeentelijke voorzieningen

- 10.1 Gebruik van gemeentelijke eigendommen of voorzieningen voor privé-doeleinden is niet toegestaan, tenzij het binnen verwaarloosbare proporties blijft.

- 10.2 Bij twijfel over punt 1 wordt overleg gepleegd met de gemeentesecretaris ingeval het de leden van het college betreft en met de raadsgriffier ingeval van de overige bestuurders; zo nodig wordt de raadscommissie Bestuur geraadpleegd.
- 10.3 Bestuurders laten ten eigen bate geen diensten verrichten door gemeentepersoneel.
- 10.4 Bestuurders kunnen op basis van een overeenkomst ter zake voor zakelijk gebruik een mobiele telefoon en computer in bruikleen ter beschikking krijgen.

11. Reizen buitenland

- 11.1 Een bestuurder die het voornemen heeft uit hoofde van zijn functie een buitenlandse reis te maken, heeft toestemming nodig van het college respectievelijk de raadscommissie Bestuur. De gemeenteraad wordt van het besluit op de hoogte gesteld.
- 11.2 Een bestuurder die het voornemen van een reis meldt, verschaft informatie over het doel van de reis, de bijbehorende beleidsoverwegingen, de samenstelling van het gezelschap en de geraamde kosten.
- 11.3 Uitnodigingen voor reizen, werkbezoeken en dergelijke op kosten van derden worden altijd besproken in het college respectievelijk de raadscommissie Bestuur en onder meer getoetst op het risico van belangenverstrengeling. Het gemeentelijk belang is doorslaggevend voor de besluitvorming.
- 11.4 Van de reis wordt een verslag opgesteld dat ter kennis wordt gebracht aan de raad.
- 11.5 Het ten laste van de gemeente meereizen van de partner van een bestuurder is uitsluitend toegestaan wanneer dit gebeurt op uitnodiging van de ontvangende partij en het belang van de gemeente daarmee is gediend. Het meereizen van de partner wordt bij de besluitvorming van het college respectievelijk de raadscommissie Bestuur betrokken.
- 11.6 Het anderszins meereizen van derden op kosten van de gemeente is niet toegestaan. Het meereizen van derden op eigen kosten is toegestaan en wordt in dat geval bij de besluitvorming van het college respectievelijk de raadscommissie Bestuur betrokken.
- 11.7 Het verlengen van een buitenlandse reis voor privé-doeleinden is toegestaan mits dit is besproken bij de besluitvorming van het college respectievelijk de raadscommissie Bestuur. De extra reis- en verblijfkosten komen volledig voor rekening van de bestuurder.
- 11.8 De in verband met de buitenlandse dienstreis gedane functionele uitgaven worden vergoed conform de geldende regelingen. Uitgaven worden vergoed voor zover zij redelijk en verantwoord worden geacht.

12. Evaluatie

- 12.1 Deze gedragscode wordt ieder jaar in de eerste vergadering van het jaar van het college van burgemeester en wethouders respectievelijk de raadscommissie Bestuur geëvalueerd aan de hand van de opgedane ervaringen.

12.2 De evaluatie geschiedt voor wat betreft de leden van het college van burgemeester en wethouders in het college en voor wat betreft de overige bestuurders in de raadscommissie Bestuur.

Vastgesteld in de openbare vergadering van de gemeenteraad van Krimpen aan de IJssel van 12 februari 2004.