

TOELICHTING GEDRAGSCODE INTEGRITEIT LEDEN VAN DE GEMEENTERAAD

INLEIDING

Goed bestuur is integer bestuur. Niet voor niets is integriteit als een van de zeven leidende beginselen opgenomen in de Nederlandse Code voor Goed Bestuur. Burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat de overheid rechtmatig en legitiem handelt, iedereen gelijk behandelt, openheid betracht in de wijze waarop besluiten tot stand komen en zich verantwoordt naar de samenleving. Raadsleden, wethouders en de burgemeester liggen daarbij onder een vergrootglas. Zij nemen die besluiten op basis van bepaalde afwegingen. Elke politieke ambtsdrager op elk bestuurlijk niveau kan bij deze afwegingen, soms plotseling, vragen krijgen over zijn/haar integriteit. Een politieke ambtsdrager vervult immers een voorbeeldfunctie. Niet alleen voor zichzelf, maar ook voor de integriteit van de organisatie als geheel. Integriteit is daarom een gezamenlijk belang dat de hele organisatie en het hele bestuur in al zijn geledingen aangaat. Niet-integer handelen, zoals belangenverstrengeling, fraude of grensoverschrijdend gedrag, werkt ondermijnend voor het vertrouwen van burgers in de democratische rechtsstaat. In de democratische rechtsstaat dient een ieder zich te houden aan de wetten en regels die op democratische wijze zijn vastgesteld. Dat geldt zeker voor raadsleden, wethouders en de burgemeester die (mede) verantwoordelijk zijn voor de totstandkoming van die wetten en regels en bij het afleggen van de eed of gelofte hebben uitgesproken getrouw te zullen zijn aan de Grondwet, de wetten te zullen nakomen en hun plichten die uit het politieke ambt voortvloeien naar eer en geweten te zullen vervullen.

Artikel 15, derde lid, Gemeentewet bepaalt dat de raad voor de raadsleden een gedragscode vaststelt. Deze heeft tot doel de integriteit van de raadsleden te waarborgen en is een richtsnoer voor hun handelen. Deze gedragscode, die zich uiteraard ook richt tot fractie-assistenten, bevat hiervoor een aantal richtinggevende normen. Daarbij is, zeker in de huidige digitale wereld, ook een aantal normen op het gebied van privacy c.q. de omgang met persoonsgegevens betrokken. Ook ziet de gedragscode op de onderlinge omgangsvormen omdat een respectvolle omgang met burgers en organisaties en tussen politieke ambtsdragers onderling, met oog voor de eigen politieke inhoud en stijl, van groot belang is voor het uitdragen van het integriteitsbeleid.

Het rechtskarakter van deze gedragscode is dat van een interne regeling, ter invulling van en (bij enkele normen) in aanvulling op de wettelijke regels. Zij vormt een beoordelingskader en leidraad bij twijfel, vragen en discussies. Het niet naleven van de gedragscode heeft geen rechtsgevolgen. Er is sprake van zelfbinding. De regels zijn in gezamenlijk debat vastgesteld door de raadsleden zelf. In dit licht moeten de regels in de code worden gezien. Dat maakt de gedragscode evenwel niet vrijblijvend. De raadsleden/fractie-assistenten kunnen daarop worden aangesproken en zij dienen zich over de naleving ervan te verantwoorden. Een belangrijke notie daarbij is dat integriteit een grondhouding is, een kwestie van mentaliteit, iets waar je aan kunt werken en waar je in kunt groeien. Daarom staat deze gedragscode geregeld op de agenda van de raad, via bewustwordingsbijeenkomsten of als de jaarverslagen worden besproken. Elkaar durven aanspreken is een uiting van integriteitsbewustzijn.

Deze gedragscode geldt voor de raad van Bunnik. Het college en de ambtelijke organisatie hebben daarnaast een eigen gedragscode/protocol voor integriteit.

Toelichting op de artikelen van de gedragscode voor raadsleden

Hierna volgt een toelichting op de afzonderlijke artikelen van de gedragscode voor raadsleden. Daarbij gaat het zowel om een verwijzing naar de wettelijke grondslag en relevante wetsartikelen als om een toelichting op de inhoud van het artikel zelf.

1 Algemene bepalingen

Wettelijk kader

De Gemeenteraad stelt een gedragscode vast voor hun leden (artikel 15, derde lid, Gemeentewet).

2 Voorkomen van belangenverstrengeling

De wetgever beschermt politieke ambtsdragers op meerdere manieren tegen de verleiding van belangenverstrengeling en tegen de schijn ervan:

Ten eerste bepaalt de wetgever dat een raadslid niet deelneemt aan de beraadslaging en stemming over een onderwerp waarbij hij/zij een persoonlijk belang heeft (artikel 28, eerste lid, Gemeentewet). Voorheen was alleen sprake van stemming, maar door het inwerkingtreden van de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur per 1 januari 2023 is ook de beraadslaging aan artikel 28, eerste lid, Gemeentewet toegevoegd. Doel is dat raadsleden zo meer houvast hebben bij mogelijke belangenverstrengeling. Raadsleden moeten dus zelf beoordelen of er sprake is van een persoonlijk belang waardoor belangenverstrengeling ontstaat die de beraadslaging en besluitvorming onterecht kan beïnvloeden. Daarnaast is door een wetswijziging artikel 2:4 Awb niet meer van toepassing op de beraadslaging en stemming. Onderdeel van deze bepaling is dat de raad ertegen waakt dat raadsleden die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden. Doordat de bepaling niet meer van toepassing is, onderstreept de wetgever dat artikel 28 Gemeentewet is te beschouwen als een *lex specialis* ten opzichte van artikel 2:4 Awb. Het is dus de eigen afweging van het raadslid om al dan niet deel te nemen aan de beraadslaging en stemming.

Ten tweede verbiedt de wetgever de raad expliciet bepaalde functies te bekleden, rollen te vervullen en (rechts)handelingen uit te voeren. Deze incompatibiliteiten en verboden staan opgesomd in de artikel 13 en 15 van de Gemeentewet. Als gevolg van de Wet bevorderen integriteit en functioneren openbaar bestuur, die per 1 januari 2023 inwerking is getreden, is artikel 13, eerste lid, sub o, aangepast. Hiermee wordt duidelijk gemaakt dat een raadslid wel werkzaam kan zijn bij een samenwerkingsverband waaraan de gemeente deelneemt, zolang hij/zij geen werkzaamheden verricht voor de gemeente waar hij/zij raadslid is.

Ten derde eist de wetgever van politieke ambtsdragers dat zij al hun nevenfuncties bekend maken. De griffie doet eenmaal per jaar een check bij de raadsleden of de nevenfuncties nog actueel zijn.

Wettelijk kader

Afleggen eed of belofte (artikel 14 Gemeentewet).

Alvorens hun functie te kunnen uitoefenen, leggen de leden van de raad in de vergadering, in handen van de voorzitter, de volgende eed (verklaring en belofte) af:

"Ik zweer (verklaar) dat ik, om tot lid van de raad 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 beloof) 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 (beloof) dat ik getrouw zal zijn aan de Grondwet, dat ik de wetten zal nakomen en dat ik mijn plichten als lid van de raad naar eer en geweten zal vervullen."

Persoonlijke belangen

Een lid van de raad neemt niet deel aan de beraadslaging en stemming over:

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

(artikel 28 lid 1, Gemeentewet)

Het bestuursorgaan waakt ertegen dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden **(artikel 2:4, tweede lid, Algemene wet bestuursrecht)**.

Op de beraadslaging en stemming, zoals hierboven bedoeld, is artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) niet van toepassing **(artikel 28, tweede lid, Gemeentewet)**

Incompatibiliteiten en nevenfuncties:

Verboden overeenkomsten/handelingen: raadsleden mogen in geschillen, waar de gemeente 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 (artikel 15, eerste en tweede lid, Gemeentewet).

Op overtreding staat uiteindelijk de sanctie van schorsing en vervallenverklaring van het lidmaatschap van de volksvertegenwoordiging (artikel X8 Kieswet).

- **Onverenigbaarheid van functies:** het zijn van raadslid sluit het hebben van een aantal andere functies uit (artikel 13 Gemeentewet). Dat leidt er uiteindelijk toe dat betrokkene ophoudt lid te zijn van de raad (artikel X1 Kieswet).

- **Openbaarmaking nevenfuncties:** raadsleden maken openbaar welke nevenfuncties zij vervullen. De openbaarmaking vindt terstond plaats na benoeming tot raadslid of het aanvaarden van een functie en geschiedt zowel op elektronische wijze als door terinzagelegging op het gemeentehuis (artikel 12 Gemeentewet).

3. Afspraken over (geheime) informatie

Het verkrijgen van informatie is essentieel voor het uitoefenen van de functie van raadslid. Tegelijkertijd rust er een grote mate van verantwoordelijkheid op het raadslid in de omgang met deze informatie. Bijvoorbeeld als het om persoonsgegevens gaat of om informatie die onder geheimhouding is verstrekt. 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. Geheime informatie mag nooit lokaal worden opgeslagen en alleen worden geraadpleegd op de locatie waar de informatie door de gemeente toegankelijk is gemaakt.

Wettelijk kader

Informatieplicht

Het college en elk van zijn leden en de burgemeester zijn verplicht alle inlichtingen te geven die de gemeenteraad nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak. Het betreft zowel een actieve als een passieve informatieplicht. Ook als individuele raadsleden informatie vragen zal die informatie aan de gemeenteraad moeten worden verstrekt. De informatie kan alleen worden geweigerd als die in strijd is met het openbaar belang (artikel 169 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).*
- *Het college kan 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 gemeenteraad, als het stukken betreft die met de gemeenteraad 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 gemeenteraad is overgelegd – is dit aan de gemeenteraad zelf.*
- *Het schenden van de geheimhoudingsplicht is een misdrijf (artikel 272 Wetboek van Strafrecht).*

4 Afspraken over (de schijn van) corruptie

4.1 Dit artikel geeft een definitie van corruptie. Ging het bij belangenverstrengeling nog om het onterecht laten meewegen van een persoonlijk belang bij de besluitvorming, bij corruptie gaat het om omkoping van een politicus. Belangenverstrengeling is niet in het Wetboek van Strafrecht opgenomen, corruptie is dat wel. Opgemerkt kan nog worden dat gezien artikel 1.1 de regels voor ontvangen geschenken etc. niet alleen gelden bij schenkingen aan een raadslid, maar ook bij schenkingen aan de raad als geheel.

4.2 In de gedragscode is uitgangspunt dat geschenken, faciliteiten en diensten niet worden geaccepteerd

als hiermee de onafhankelijke positie van het raadslid kan worden beïnvloed. Dat is in ieder geval aan de orde in onderhandelingssituaties.

Is daarvan geen sprake dan kunnen om praktische redenen incidentele kleine geschenken (met een geschatte waarde van € 50 of minder) door het raadslid worden aanvaard, echter nooit op het huisadres. Dit 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 wordt opgenomen welke geschenken van meer dan € 50 de gemeente heeft aanvaard en welke bestemming daaraan is gegeven.

4.3 Het gaat hier om excursies en evenementen die betrokkene als raadslid aanvaardt.

Wettelijk kader

De eed of belofte die het raadslid op grond van artikel 14 van de Gemeentewet moet afleggen heeft onder meer betrekking op het geven, aannemen of beloven van giften, gunsten of geschenken. Zie voor de wetstekst inzake de eed of belofte het wettelijk kader onder 2 voor de bepalingen ter voorkoming van belangenverstrengeling.

5 Afspraken over het gebruik van gemeentelijke faciliteiten en voorzieningen

Raadsleden houden zich aan de huisregels van het gemeentehuis. Aan raadsleden worden de voorzieningen, vergoedingen en andere verstrekkingen in bruikleen geboden die een goed functioneren van de volksvertegenwoordigers mogelijk maken. Dat gebeurt onder de volgende voorwaarden:

- a. in beginsel worden voorzieningen en verstrekkingen in bruikleen ter beschikking gesteld;
- b. indien een voorziening of verstrekking niet in bruikleen ter beschikking kan worden gesteld, wordt de factuur direct ten laste van de begroting van het bestuursorgaan betaald;
- c. het vergoeden van voorzieningen en verstrekkingen achteraf door het indienen van declaraties, wordt tot een minimum beperkt;
- d. voorzieningen, verstrekkingen en declaraties worden maandelijks openbaar gemaakt op internet.

Uitgangspunt is hier dat zo weinig mogelijk uitgaven door de raadsleden zelf worden gedaan via zijn of haar privérekening. Geldstromen tussen de rekening van de gemeenteraad en de persoonlijke rekening van raadsleden maken een zwaardere controle op de uitgaven noodzakelijk. Het raadslid zal zich nauwgezet moeten houden aan de regels en procedures die er met het oog hierop voor hem/haar gelden.

De raadsleden gaan verantwoordelijk om met de voorzieningen die zij in bruikleen van de gemeente ontvangen.

Wettelijk kader

In de Verordening rechtspositie raadsleden en fractieassistenten zijn voorschriften opgenomen over het gebruik van gemeentelijke faciliteiten en het declareren van onkosten.

6 Afspraken over de onderlinge omgang en sociale media

Iedereen heeft recht op een sociaal veilige werkomgeving, ook raadsleden en hun medewerkers. Los van de gevolgen van grensoverschrijdend gedrag op individueel niveau, zijn correcte omgangsvormen van raadsleden van fundamenteel belang voor het goed functioneren van de democratie.

Een respectvolle omgang met elkaar en met informatie is een vereiste om met elkaar tot een werkelijk debat te komen op basis van feiten. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat juist in een omgeving waar strijd is om ideeën, een veilige omgeving noodzakelijk is om heersende aannames te bevragen en minderheidsstandpunten te kunnen horen. Dat is essentieel voor een zorgvuldige besluitvorming.

Bovendien zijn onderlinge omgangsvormen in de raad van betekenis voor de vraag hoe inwoners en bedrijven naar de gemeente kijken. De manier waarop het college en de raad onderling en met elkaar omgaan is van invloed op de geloofwaardigheid van de politiek. Het goede voorbeeld geven, ook in de privésfeer, is daarbij de norm.

Politiek is debatteren, en kan daarbij ook een arena van strijd en emotie zijn. Daar mogen inhoudelijke en politieke verschillen worden uitvergroot. Daarbij geldt wel: we houden de ogen op de bal, niet op de persoon.

Elkaar aanspreken

Buiten de raadsvergadering hebben we afgesproken dat als een collega-raadslid iemands grens overschrijdt, je dit raadslid daarop kunt aanspreken, op het moment zelf of achteraf. Deze verantwoordelijkheid ligt zeker niet alleen bij de persoon die de ongewenste gedraging ervaart, maar ook bij andere raadsleden. Hierbij geldt dat ingrijpen gewenst is als een raadslid ziet dat iemand zich onveilig voelt, ook als het raadslid dit zelf niet zo voelt. Ook wordt het gewaardeerd als een raadslid bij twijfel navraag doet of iemands grens is gerespecteerd. Dat heeft de voorkeur boven het onbesproken laten en mogelijk ongewenst gedrag stilzwijgend goedkeuren.

Sociale media

In ons land hebben raadsleden in toenemende mate te maken met agressie, belediging of persoonlijke bedreiging op sociale media. Dit kan van grote invloed zijn op de gevoelens van veiligheid, de ervaren werkdruk en daarmee het functioneren van de raad als geheel. Daarom is het belangrijk dat een raadslid zelf ver van dit gedrag blijft, of dit corrigeert. Ook is het collegiaal en zeer ondersteunend om voor elkaar op te komen als iets dergelijks gebeurt, bijvoorbeeld bij een vervelende reactie op het social-media account van een raadslid. Raadsleden gaan verantwoordelijk om met AI en zijn waakzaam voor 'fake news' bij het delen van berichten van derden.

Wettelijk kader

In het agressieprotocol zijn voorschriften opgenomen over hoe om te gaan met agressie en het melden ervan.

7. Afspraken over de naleving van de gedragscode

7.1 De gemeenteraad is het hoogste bestuursorgaan en als zodanig verantwoordelijk voor de inhoud van de gedragscode en voor een eenduidige interpretatie daarvan. En voor wijziging/aanvulling daarvan bij leemtes of onduidelijkheden.

7.2 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 de gemeente te bevorderen (Art. 170 lid 2 Gemeentewet). Hiermee is de verantwoordelijkheid voor de portefeuille 'integriteit' duidelijk belegd. De wettelijke bepalingen bieden de ruimte om naar gelang de situatie handelend op te treden, waarbij niet alleen gedacht moet worden aan het optreden bij incidenten.

Belangrijk onderdeel is ook de preventie: ervoor te zorgen dat integriteit en integriteitsbewustzijn in de bestuurlijke gremia besproken blijven en daarbij afspraken te maken over een regelmatige bespreking van het thema integriteit, bijvoorbeeld een of twee keer per jaar, zowel in de gemeenteraad als met het college.

De burgemeester hoeft hier niet alleen voor te staan. Ook de griffier kan hier in relatie tot de gemeenteraad eveneens een belangrijke rol in spelen.

7.3 Als is komen vast te staan dat een raadslid een regel van de gedragscode heeft geschonden, dan kan dit gevolgen hebben voor het raadslid. Er kunnen sancties in beeld komen als het onwenselijke gedrag aanhoudt of verergert. Deze sanctie dient proportioneel te zijn. Bij het bepalen van de sanctie spelen de aard van de schending en de context waarbinnen de schending heeft plaatsgevonden, een belangrijke rol. Niet alle schendingen zijn even zwaar en moeten of kunnen op dezelfde manier worden gesanctioneerd.

Schendingen die de zuiverheid van de besluitvorming raken, zoals belangenverstrengeling, corruptie en sommige kwesties rondom het gebruik van informatie, raken aan de kerntaak van politieke ambtsdragers en zijn om die reden het ernstigst. Hier zijn de gevolgen voor burgers en het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur het meest in het geding. Bij dergelijke schendingen passen in de regel dan ook zwaardere sancties. Een te lichte sanctie die volgt op een ernstige schending kweekt onbegrip en tast de geloofwaardigheid aan; hetzelfde geldt voor een te zware sanctie op een lichte schending. Van belang is vervolgens om zowel verzwarende als verzachtende omstandigheden in kaart te brengen. Was er sprake van opzet? Van naïviteit? Is het raadslid onder druk gezet van zijn partijgenoten of anderen? Hoe ernstiger de schending en hoe duidelijker de regel is die is overtreden, hoe minder snel er een verzachtende omstandigheid zal worden aangenomen. Er zijn verschillende 'sancties' die aan de orde kunnen zijn voor raadsleden:

- aanspreken;
- afkeuring door partijen (motie van treurnis);
- uit de fractie verwijderen door de eigen partij;
- roeyement van het lidmaatschap van de eigen partij;
- het doen van aangifte met mogelijk strafrechtelijke vervolging.

Daarnaast biedt de wet de mogelijkheid tot het toepassen van verschillende formele sancties. Zo kan een raadslid voor ten hoogste drie maanden de toegang tot de raadsvergadering worden ontzegd indien deze bij herhaling de vergadering heeft verstoord (artikel 26, derde lid, Gemeentewet). Een ander voorbeeld is het uitsluiten van het raadslid voor ten hoogste drie maanden van het ontvangen van informatie waarop geheimhouding rust (artikel 89, vijfde lid, Gemeentewet).

Sommige schendingen van de gedragscode kunnen daarnaast ook een strafbaar feit opleveren waarvan aangifte kan of moet worden gedaan en die kunnen leiden tot strafrechtelijke vervolging.

Wettelijk kader

De Gemeentewet (artikel 15, derde lid) verplicht de gemeenteraad om voor de raadsleden een gedragscode vast te stellen. De burgemeester heeft de wettelijke taak om de bestuurlijke integriteit van zijn of haar gemeente te bevorderen (artikel 170 lid 2 Gemeentewet).