Toelichting Gedragscode gemeenteraad West Betuwe

Algemeen

Goed bestuur is integer bestuur. Daarmee is integriteit niet alleen een verantwoordelijkheid van de individuele politieke ambtsdragers, maar een gezamenlijk belang dat de hele organisatie en het hele bestuur in al zijn geledingen aangaat. De gedragscode richt zich daarom zowel tot de individuele politieke ambtsdragers als tot de bestuursorganen (in dit geval de raad). Ons democratische systeem en de democratische processen kunnen niet zonder integer functionerende organen en functionarissen. Integriteit van politieke ambtsdragers verwijst naar de zorgvuldigheid die politieke ambtsdragers moeten betrachten bij het invullen van hun rol in de democratische rechtsstaat. Dat betekent de verantwoordelijkheid nemen die met de functie samenhangt en bereid zijn verantwoording af te leggen aan (leden van) de volksvertegenwoordiging en bovenal aan de burger. In de democratische rechtsstaat dient eenieder zich te houden aan de wetten en regels die op democratische wijze zijn vastgesteld. Dat geldt zeker voor de politieke ambtsdragers die (mede)verantwoordelijk zijn voor de totstandkoming van die wetten en regels. Zonder dat zal het vertrouwen in de democratische rechtsstaat worden ondermijnd en het draagvlak voor de naleving van de wetten en regels verdwijnen.

Vertrekpunt voor de politieke ambtsdrager is dan ook de eed of gelofte die de politieke ambtsdrager bij de ambtsaanvaarding aflegt. Integriteit is niet alleen een kwestie van regels, maar ziet ook op de onderlinge omgangsvormen. Een respectvolle omgang met burgers en organisaties, tussen politieke ambtsdragers onderling en tussen politieke ambtsdragers en medewerkers, met behoud van eigen politieke inhoud en stijl, is van groot belang.
De volksvertegenwoordiging stelt zowel voor de eigen leden als voor het college een gedragscode vast. Dat is zo vastgelegd in de Gemeentewet. De gedragscode is richtsnoer voor het handelen van individuele politieke ambtsdragers en heeft tot doel hen te ondersteunen bij de invulling van hun verantwoordelijkheid voor de integriteit van het openbaar bestuur. Voor de twee groepen van politieke ambtsdragers (volksvertegenwoordigers en dagelijkse bestuurders/college) is er dus een afzonderlijke gedragscode.

Deze gedragscode heeft betrekking op de volksvertegenwoordigers: de raadsleden en burgerleden van de gemeente. De gemeenteraad is een politiek orgaan. In de volksvertegenwoordigingen worden specifieke of (partij-)politieke belangen ingebracht voor het algemeen belang van de gemeente. Deze politieke ambtsdragers krijgen het mandaat van hun kiezers en de gedragscode dient de vervulling van het kiezersmandaat te ondersteunen. Het rechtskarakter van de gedragscode is dat van een interne regeling, als nadere invulling en concretisering van de wettelijke regels. De gedragscode bevat, in aanvulling op de wettelijke bepalingen, gedragsnormen en regels over procedures die de transparantie van het handelen van politieke ambtsdragers evenals van de besluitvorming over en de naleving van de normen vergroten. Zij vormt een beoordelingskader en leidraad bij twijfel, vragen en discussies. Het niet naleven van de gedragscode heeft geen rechtsgevolgen. Wel is er sprake van zelfbinding. De regels worden in gezamenlijk debat vastgesteld door de politieke ambtsdragers zelf.
In dit licht moeten de regels in deze code worden gezien. Dat maakt de gedragscode evenwel niet vrijblijvend. De volksvertegenwoordigers kunnen daarop worden aangesproken en zij dienen zich over de naleving ervan te verantwoorden. Het niet

naleven van de gedragscode kan dus wel onderdeel worden van politiek debat en politieke gevolgen hebben. Integriteit is een thema dat betekenis krijgt in het handelen.

Een integriteitsbeleid dat alleen op papier bestaat is slechts een dode letter. Daarom moet het handelen van politieke ambtsdragers regelmatig onderwerp van gesprek zijn, juist ook onderling, en ook daarbij geeft de gedragscode ondersteuning. Integriteit is uiteindelijk niet in regels te vangen. Het gaat erom het goede te doen in alle omstandigheden en situaties. Integer handelen kan alleen in een cultuur waar ook de andere waarden van goed bestuur worden nagestreefd, zoals:

-openheid, transparant zijn in handelen en beweegredenen;
-dienstbaarheid, het handelen is gericht op het belang van de gemeente en inwoners/ bedrijven;
-onafhankelijkheid, het handelen is onpartijdig;
-functionaliteit, het handelen houdt verband met de functie;
-betrouwbaarheid, het zich houden aan afspraken en informatie aanwenden waarvoor het bedoeld is;
-zorgvuldigheid, het op gelijke wijze en correct en respectvol bejegenen.

De wetgeving (en de gedragscode in aanvulling hierop) bevat diverse voorschriften inzake openheid met het oog op de integriteit. Het gaat dan om openbaarmaking van nevenfuncties en/of neveninkomsten, van geschenken, buitenlandse reizen, excursies en evenementen. De registraties in de code zijn bedoeld om de transparantie te bevorderen die belangenverstrengeling en onverantwoord en/of onjuist gebruik van publieke middelen door politieke ambtsdragers moeten tegengaan. De politieke ambtsdrager is primair zelf verantwoordelijk voor zijn integriteit en hij zal zich daar in alle openheid over moeten verantwoorden.

Per Artikel

Artikel 1: Algemene bepalingen

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

Uitleg
Dit artikel geeft aan voor wie de gedragscode geldt. Ook de burgerleden van de gemeenteraad West Betuwe leggen de eed af (zie de wettelijke grondslag bij artikel 2 in deze Toelichting). Vanuit die achtergrond geldt de gedragscode ook voor hen.
Voor de raad als geheel is de gedragscode eveneens leidraad voor het handelen en de controle daarop. De gedragscode moet door alle inwoners, instanties, maatschappelijke partijen, ondernemingen etc. goed kunnen worden gevonden.

Artikel 2: Voorkomen van belangenverstrengeling

Wettelijke grondslag
Alvorens hun functie te kunnen uitoefenen leggen de raadsleden in de vergadering, in handen van de voorzitter, de volgende eed (verklaring of belofte) af (artikel 14 Gemeentewet): “Ik zweer (verklaar) dat ik om tot raadslid 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 raadslid naar eer en geweten zal vervullen."

Een lid van een volksvertegenwoordiging neemt niet deel aan de stemming over:
• een aangelegenheid die hem rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat of waarbij hij als
  vertegenwoordiger is betrokken;
• de vaststelling of goedkeuring der rekening van een lichaam waaraan hij rekenplichtig is of tot welks
  bestuur hij hoort (artikel 28 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).

Volksvertegenwoordigers 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 (artikel 15, eerste en tweede lid, Gemeentewet).

Uitleg
Het artikel betreft een uitwerking van de wettelijke verplichting om nevenfuncties openbaar te maken. De informatie wordt neergelegd in een openbaar register. Het raads- of burgerlid is zelf verantwoordelijk voor de tijdige aanlevering van de informatie en voor de actualiteit daarvan.

Wanneer er van belangenverstrengeling sprake is, is niet limitatief op te sommen. In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat het erom gaat dat het raads- of burgerlid zichzelf of mensen of organisaties waarmee het lid verbonden is, niet mag bevoordelen. Het kan gaan om situaties waaraan het raads- of burgerlid familie- of vriendschapsbetrekkingen of anderszins persoonlijke betrekkingen heeft met een aanbieder van diensten of zaken aan de gemeente. Dan dient het lid zich te onthouden van deelname aan de besluitvorming over de betreffende opdracht.
Een persoonlijk belang gaat ook over bevoordeling van familierelaties of de vereniging waarvan het raads- of burgerlid lid is. Het gaat er daarbij niet alleen om daadwerkelijk belangenverstrengeling te voorkomen, maar ook om de schijn van. Voorkomen van de schijn van belangenverstrengeling is bijvoorbeeld ook: niet in een bestuur gaan zitten van een belangengroep. Lid zijn van een algemene vereniging is (meestal) geen probleem; lid zijn van een bestuur of Raad van Toezicht van een vereniging of instelling kan dat wel zijn. Bijvoorbeeld als de vereniging/instelling subsidie ontvangt.
Belangenverstrengeling voorkomen betekent niet alleen niet mee stemmen, maar ook zich niet met de betreffende casus bemoeien. Bemoeien met de casus is bijvoorbeeld aan de orde tijdens de fractiebehandeling, maar ook op het gemeentehuis als het raads- of burgerlid wil lobbyen bij ambtenaren.
De term "substantieel", zoals deze in art. 2.4 is genoemd, kan in die zin niet op één manier worden uitgelegd. Indien het gaat om een financieel belang in een bedrijf, dan wordt over het algemeen 5% aangehouden, maar dit is afhankelijk van de omvang van het bedrijf. Indien het gaat om het lidmaatschap van een vereniging dan kan een

bestuursfunctie eerder duiden op substantiële betrokkenheid dan alleen een lidmaatschap.

Artikel 3: Informatie

Wettelijke grondslag
Het college en elk van zijn leden 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 (artikel 169 Gemeentewet). Het Reglement van Orde politieke avond gemeente West Betuwe 2019 bevat een bepaling (artikel 52 Inlichtingen) die betrekking heeft op de procedure voor informatieverstrekking.

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 functie, 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. Ook de gemeenteraad, onderscheidenlijk (de voorzitter van) een commissie kan geheimhouding opleggen (artikelen 25, 55 en 86 Gemeentewet). Het schenden van de geheimhoudingsplicht is een misdrijf (artikel 272 Wetboek van Strafrecht).

Uitleg
Het is belangrijk de juiste maatregelen te treffen om te voorkomen dat onbevoegden vertrouwelijke en/of geheime gegevens kunnen bezitten, raadplegen of beschadigen. Het gaat dan om het fysiek veilig opbergen van schriftelijke informatie. In de digitale setting moet worden gedacht aan de beveiliging van computers, smartphones, tablets e.d. met wachtwoorden en het niet onbeheerd achterlaten van USB-sticks en devices met vertrouwelijke/geheime informatie.

Bij de bepaling over brieven en e-mails gaat het er om dat het voor het ontvangende raads- of burgerlid duidelijk is of verondersteld mag worden dat deze persoonlijk gericht zijn. Bij twijfel over de bedoeling van de afzender informeert hij hier eerst naar.

Artikel 4, 5 en 6: Geschenken, uitnodigingen en buitenlandse reizen

Wettelijke grondslag
De eed of belofte die het raads- of burgerlid 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 onder artikel 2 in deze Toelichting).

In de Verordening Rechtspositie raads- en commissieleden gemeente West Betuwe 2019 zijn regels opgenomen over de wijze van declareren, het overleggen van bewijsstukken en de procedure van zakelijke (reis- en verblijfs)kosten en rechtstreekse facturering.

Uitleg
In de gedragscode (artikel 4) is uitgangspunt dat geschenken, faciliteiten en diensten niet worden geaccepteerd als hiermee de onafhankelijke positie van het raads- of burgerlid 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 raads- of burgerlid worden aanvaard, echter nooit op het huisadres. Duurdere geschenken worden niet aanvaard. Zij worden teruggestuurd of eigendom van de gemeente die zorgt voor een goede bestemming van het geschenk. In een openbaar register worden opgenomen welke geschenken van meer dan € 50 de gemeente heeft aanvaard en welke bestemming daaraan is gegeven.

Geschenken zijn een sluiproute naar niet integer handelen en kunnen de deur openzetten naar ondermijning. Ze kunnen gebruikt worden om de besluitvorming te beïnvloeden of een richting in te duwen die criminele gedragingen ten goede komen . Ze kunnen doen corrumperen of de aanloop daartoe vormen. Chantage om daarna bepaalde besluiten te nemen ligt op de loer. Ze kunnen daarnaast ook de schijn opwekken van niet integer handelen. De bepalingen in de gedragscode zijn geformuleerd als een ‘Nee, tenzij’-regel: een raads- of burgerlid neemt dus geen geschenken aan, tenzij er goede redenen zijn om hiervan af te wijken. Kleine incidentele attenties (zoal een bloemetje of een fles wijn) mogen geaccepteerd worden. De afwijkingen boven € 50 dienen bekend gemaakt te worden bij de griffier, die vervolgens bepaalt welke vervolgstappen nodig zijn.

Accepteren van faciliteiten of diensten van anderen kan een afhankelijkheid creëren of een dankbaarheid, die de zuiverheid van het besluitvormingsproces kan aantasten, die ook kan leiden tot ondermijning. Ook met het aannemen van faciliteiten en diensten kan een raads- of burgerlid gecorrumpeerd raken. Het kan daarnaast ook de schijn van corruptie opwekken. Faciliteiten kunnen zijn: ruimte, goederen, materialen, geldelijke middelen. Diensten zijn bijvoorbeeld gunsten of opdrachten.

In artikel 5.1 betekent de verplichting om actief het ontstaan van de schijn tegen te gaan, dat lunchen, dineren of naar recepties gaan op kosten van anderen waar mogelijk moet worden vermeden.
In artikel 5 en 6 van de gedragscode gaat het verder om excursies, evenementen en buitenlandse reizen die betrokkene als raads- of burgerlid aanvaardt. Excursies, evenementen en buitenlandse reizen in de hoedanigheid van lid van een politieke partij vallen hier dus niet onder.
De gemeenteraad kan een of meerdere raads- of burgerleden toestemming verlenen voor een excursie of reis naar het buitenland. Die excursie/reis moet zijn georganiseerd door of vanwege de gemeente. De in redelijkheid gemaakte reis- en verblijfkosten komen voor rekening van de gemeente. De gemeenteraad kan aan de toestemming voorwaarden verbinden.

Artikel 7: Gebruik van voorzieningen

Wettelijke grondslag

In de Verordening Rechtspositie raads- en commissieleden gemeente West Betuwe 2019 zijn regels opgenomen over de rechtmatige wijze van declareren, het overleggen van bewijsstukken en de procedure van zakelijke onkosten en rechtstreekse facturering.

Uitleg
Aan raads- of burgerleden worden voorzieningen, vergoedingen en andere verstrekkingen geboden die een goed functioneren van de volksvertegenwoordigers mogelijk maken. Stelregel hierbij is dat privégebruik van gemeentelijke voorzieningen niet is toegestaan. In beginsel worden de voorzieningen en verstrekkingen in bruikleen ter beschikking gesteld. Voor de raadsperiode 2019-2022 geldt een overgangsperiode waarbij raads- en burgerleden hun eigen voorzieningen meenemen. Bij onkosten wordt bij voorkeur de factuur direct ten laste van de begroting van het bestuursorgaan betaald. Het raads- of burger zal zich uiteraard nauwgezet moeten houden aan de regels en procedures die er met het oog hierop voor hem of haar gelden. Zij moeten hierover verantwoording kunnen afleggen.

Artikel 8: Onderlinge omgang

Uitleg
Elk raads- of burgerlid, elk collegelid en elke ambtenaar is een medemens en medeburger. Op basis daarvan verdient ieder raads- of burgerlid, ieder collegelid en iedere ambtenaar respect. Een respectvolle omgang met elkaar maakt het daarnaast beter mogelijk met elkaar tot een zinvolle beraadslaging te komen. Dat is wezenlijk voor een zorgvuldige besluitvorming. Bovendien is de manier waarop het college en de raad met elkaar omgaan zowel tijdens raadsbijeenkomsten alsook daarbuiten van invloed op de geloofwaardigheid van de politiek. Het is moeilijk om exact aan te geven wat ‘respectvol’ is, zeker in een politiek debat dat ook stevig, zelfs heftig kan zijn. Daarnaast kunnen ook op vriendelijke toon uiterst vileine en vervelende opmerkingen gemaakt worden. In elk geval wordt onder ‘respectvol’ verstaan:
• elkaar op een normale toon te woord staan;
• elkaar laten uitpraten en niet persoonlijk aanvallen;
• als een ander het woord voert dit niet verstoren;
• geen scheld- of schuttingwoorden gebruiken;
• geen discriminerende opmerkingen maken;
• geen agressie naar elkaar toe tonen.

Daarnaast zijn er nog andere aspecten van respectvol gedrag die echter minder zichtbaar (kunnen) zijn, zoals bijvoorbeeld:
• aandacht tonen voor degene die aan het woord is;
• ruimte bieden voor de zienswijze van anderen;
• reageren wanneer men daartoe aangesproken of uitgenodigd wordt.

Ten aanzien van het aspect ‘aandacht tonen voor degene die aan het woord is’ kan worden opgemerkt dat het niet de bedoeling is dat raadsleden tijdens vergaderingen onnodig sms’en, mailen en appen. Gebruik van internet tijdens raadsvergaderingen kan nodig en nuttig zijn, bijvoorbeeld om informatie op te zoeken, stukken digitaal te raadplegen enz.. Het is echter buitengewoon moeilijk, zo niet onmogelijk om dit te controleren en goed te beoordelen. Het vermelde aspect van aandacht tonen ten aanzien van degene die het woord voert moet in die zin een voldoende appél zijn aan alle deelnemers aan de vergadering om daar op een consciëntieuze en integere manier mee om te gaan.

Het is verder van belang om ambtenaren niet rechtstreeks met naam of functie te benoemen in een vergadering. In de eerste plaats werken zij onder de verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders of, voor de ambtenaren van de griffie, onder de verantwoordelijkheid van de raad. Zij zijn daarnaast niet in de gelegenheid om op het moment dat zij genoemd worden zelf te reageren. Respectvol handelen betekent ook dat de rol van de voorzitter ten aanzien van het leiden van de vergadering, onder meer het verdelen van spreektijd geaccepteerd wordt en dat de aanwijzingen van de voorzitter opgevolgd worden.

Artikel 9: Uitvoering gedragscode

Wettelijke grondslag
De gemeenteraad stelt een gedragscode vast voor hun leden (artikel 15, derde lid, Gemeentewet). De raad gaat ook over de uitvoering.

Uitleg
De raad is het hoogste bestuursorgaan en als zodanig verantwoordelijk voor de inhoud van de gedragscode, voor een eenduidige interpretatie daarvan en voor wijziging/aanvulling bij onduidelijkheden of leemtes. De burgemeester heeft de wettelijke taak om de bestuurlijke integriteit van de gemeente te bevorderen. 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 aandacht krijgen en daarbij afspraken te maken over een regelmatige bespreking van deze thema’s.
Van het voorstel van de burgemeester om integriteit en de gedragscode te bespreken en/ of te evalueren kan ook een jaarlijkse test onderdeel uitmaken als handvat voor bespreking.

De burgemeester hoeft er niet alleen voor te staan als het gaat om integriteit. Een of meerdere daartoe aangewezen contactpersonen of vertrouwenspersonen (bijvoorbeeld de griffier, de voorzitter van het Presidium) kunnen naast de burgemeester hier in relatie tot de gemeenteraad eveneens een belangrijke rol in spelen. Vanuit de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden zijn er twee externe vertrouwenspersonen voor de raads- en burgerleden beschikbaar vanuit het ondersteuningsteam Weerbaar Bestuur; te weten Henk Bouwmans en Gerhard Brunsveld (070-37638119).

Goed denkbaar is ook dat de gemeenteraad met de burgemeester nadere afspraken maakt over de werkwijze die wordt gevolgd ingeval zich een incident of een vermoeden van een integriteitsschending voordoet. Dat geeft houvast en rust op het moment dat er gehandeld dient te worden.

Al de nadere processuele en procedurele afspraken die uit artikel 9 volgen, maken onderdeel uit van de gedragscode. De onderwerpen, genoemd in artikel 9.2 zijn niet uitputtend.