Gedragscode voor de gemeenteraad van Dijk en Waard

Inleiding

Goed bestuur is integer bestuur. Inwoners moeten kunnen vertrouwen op rechtmatig en legitiem handelen van hun overheid, een gelijke behandeling voor iedereen en op transparantie in besluitvorming. Ook moet een overheid zich openlijk willen en kunnen verantwoorden naar de samenleving[1]. Daarmee is integriteit niet alleen een verantwoordelijkheid van de individuele politieke ambtsdragers, maar een gezamenlijk belang dat het hele bestuur en de hele gemeentelijke organisatie in al haar lagen aangaat.

Artikel 15, derde lid, Gemeentewet bepaalt dat de raad voor de raadsleden een gedragscode vaststelt. Dit heeft als doel de integriteit van raadsleden en de raad als geheel te waarborgen. De code stelt de norm en is een verzameling gedragsregels waaraan de raad zich committeert en geldt als beoordelingskader bij twijfel of discussie over integriteitskwesties.
Het college en de ambtelijke organisatie hebben een eigen gedragscode voor integriteit.
In de gedragscode staan afspraken over gedrag en procedures. De meeste afspraken zijn een verdere uitwerking van wettelijke bepalingen. De artikelen in de gedragscode zijn voorzien van een wettelijk kader en een toelichting. Er zijn zes inhoudelijke hoofdstukken:
(1) Belangenverstrengeling; (2) Corruptie; (3) Faciliteiten; (4) Informatie; (5) Elkaar; (6) Naleven van de code. In de bijlage is het protocol integriteitsmeldingen opgenomen dat een integraal onderdeel is van deze gedragscode. Een samenvatting van de gedragscode en het protocol integriteitsmeldingen zijn beschikbaar als infographic.

Integriteit als grondhouding

De raad, zijn/haar (burger)leden en andere fractievertegenwoordigers zijn/haar aanspreekbaar op het naleven van de gedragscode. Bij de gedragscode hoort een protocol integriteitsmeldingen dat wordt gevolgd als iemand een melding maakt van het niet naleven van de gedragscode of een andere integriteitskwestie. Hoewel ‘integriteit’ in deze code is uitgedrukt als een verzameling regels, is het uitgangspunt dat integriteit een grondhouding is, een mentaliteit en bovenal iets waaraan je kunt werken en waarin je kunt groeien. Het gesprek blijven voeren en elkaar aanspreken zijn/haar daarin cruciaal.

Rechtskarakter gedragscode

De gedragscode is een invulling van, en aanvulling op wettelijke regels. De code is in gezamenlijk debat vastgesteld door de raad. Hiermee committeert de raad zich aan het naleven ervan. Hoewel het niet naleven van de gedragscode geen rechtsgevolgen heeft, is de gedragscode niet vrijblijvend. Als je de code (onbedoeld) schendt dan kan dat gevolgen hebben voor je politieke en/of maatschappelijke positie en functioneren. Ook kan het nadelige werken op het algemene vertrouwen in de politiek.

Bij vragen, opmerkingen en/of onduidelijkheden kun je contact opnemen met de griffier.

---

[1] De Nederlandse Code voor Goed Openbaar Bestuur (23 juni 2009) bevat basale beginselen van goed openbaar bestuur en is een informeel instrument dat een beroep doet op de eigen verantwoordelijkheid van besturen van gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk om gewetensvol invulling te geven aan hun taken en verantwoordelijkheden in het openbaar bestuur. De Code bevat geen juridisch afdwingbare normen. De code is bedoeld om te zorgen voor professioneel en integer bestuur, en om vertrouwen van burgers in de overheid te bevorderen. Het is een middel om de kwaliteit van het openbaar bestuur te waarborgen.

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

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

Artikel 1.1

1. De gedragscode geldt voor raadsleden en de raad als bestuursorgaan.
2. Daar waar in de gedragscode wordt gesproken over raadslid, wordt - voor zover van toepassing - ook commissielid bedoeld.

Artikel 1.2

1. De gedragscode is openbaar en via internet beschikbaar.
2. Raadsleden ontvangen bij hun aantreden een exemplaar van deze code en onderteken deze ook.
3. De raad en zijn leden zijn aanspreekbaar op deze code.
4. Het protocol integriteitsmeldingen maakt integraal onderdeel uit van deze gedragscode.

Hoofdstuk 2 Voorkomen van (schijn van) belangenverstrengeling

Wettelijk kader

Afleggen eed of belofte (artikel 14 Gemeentewet)
Alvorens hun functie te kunnen uitoefenen leggen de raadsleden in de vergadering, in handen van de voorzitter, de volgende eed (verklaring en belofte) af:
"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/haar aan de Grondwet, dat ik de wetten zal nakomen en dat ik mijn plichten als raadslid naar eer en geweten zal vervullen."

Persoonlijke belangen
Een lid van een volksvertegenwoordiging neemt niet deel aan de stemming over;

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

Incompatibiliteiten en nevenfuncties

- Verboden overeenkomsten/handelingen: raadsleden 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).
- Op overtreding staat uiteindelijk de sanctie van schorsing en vervallenverklaring van het lidmaatschap van de volksvertegenwoordiging (artikelen X7, X7a en X8 Kieswet).
- Onverenigbaarheid van functies: het zijn van volksvertegenwoordiger sluit het hebben van een aantal andere functies uit (artikel 13 en 15 gemeentewet). Dat leidt er uiteindelijk toe dat betrokkene ophoudt lid te zijn van de volksvertegenwoordiging (artikel X1 Kieswet).
- Openbaarmaking nevenfuncties: volksvertegenwoordigers maken openbaar welke nevenfuncties zij vervullen. De lijst met nevenfuncties ligt ter inzage op het gemeentehuis (artikel 12 Gemeentewet).

Artikel 2.1
Een raadslid voorkomt actief en uit zichzelf belangenverstrengeling en de schijn daarvan.

Artikel 2.2

1. Een raadslid onthoudt zich van deelname aan, beraadslagingen en stemmingen als er sprake is van een beslissing waarbij (schijn) van belangenverstrengeling dreigt; het gaat dan om kwesties waar het raadslid zelf een direct persoonlijk belang bij heeft, of om kwesties waarbij het gaat om een belang van een individu of organisatie waarbij hij/zij een substantiële betrokkenheid heeft.
2. Een raadslid onthoudt zich bij beslissingen waarbij belangenverstrengeling dreigt, niet alleen van beraadslaging en stemming, zoals bedoeld in het eerste lid, maar ook van de beïnvloeding van de beraadslaging en besluitvorming in de eventuele andere fases van het besluitvormingsproces.

Artikel 2.3

1. Een raadslid maakt openbaar welke betaalde en onbetaalde functies hij/zij vervult naast het raadslidmaatschap.
2. Een raadslid vervult geen nevenfuncties of onderneemt handelingen die een structureel risico vormen voor een integere invulling van de politieke functie (zie wettelijk kader en bijlage 2).
3. Het raadslid levert bij de toelating tot de raad de griffier de informatie aan over de nevenfuncties die openbaar gemaakt moeten worden. Als er tijdens de raadsperiode iets verandert wat betreft zijn/haar nevenfuncties wordt dat zo snel mogelijk kenbaar gemaakt aan de griffier.
4. De griffier draagt zorg voor een geactualiseerde openbare lijst met functies van raadsleden. Op deze lijst wordt ook de omschrijving van de werkzaamheden en de organisatie waarvoor de werkzaamheden worden verricht vermeld.

Toelichting
Het betreft een uitwerking van het wettelijke verbod om als raadslid in persoonlijk belang te handelen in plaats van in het algemeen belang en de wettelijke verplichting om nevenfuncties openbaar te maken.

Hoofdstuk 3 Voorkomen van (de schijn van) corruptie

Wettelijk kader

Afleggen eed of belofte
De eed of belofte die het raadslid op grond van artikel 14 van de Gemeentewet aflegt bij zijn/haar installatie als raadslid, heeft onder meer betrekking op het geven, aannemen of beloven van giften, gunsten en geschenken (zie ook wettelijke kader bij hoofdstuk 2).

Artikel 3.1
1. Een raadslid moet actief en uit zichzelf (de schijn van) corruptie tegengaan.
2. Een raadslid mag zijn/haar invloed en zijn/haar stem niet laten kopen of beïnvloeden door geld, goederen of diensten die hem zijn/haar gegeven of hem in het vooruitzicht zijn gesteld.

Artikel 3.2
1. Een raadslid neemt geen geschenken aan die uit hoofde van of vanwege zijn/haar functie worden aangeboden, tenzij:
a. het weigeren, teruggeven of terugsturen de gever ernstig zou kwetsen of bijzonder in verlegenheid zou brengen en/of;
b. het weigeren, teruggeven of terugsturen om praktische redenen onwerkbaar is en/of;
c. het gaat om een incidentele, kleine attentie (zoals een bloemetje of fles wijn).

Artikel 3.3
1. Als geschenken om een van de in artikel 3.2 genoemde redenen niet zijn geweigerd, teruggegeven of teruggestuurd, of om andere redenen toch in het bezit zijn van het raadslid, wordt dit gemeld bij de griffier, tenzij het gaat om het genoemde onder 3.2.1c.
2. Geschenken zoals bedoeld in artikel 3.2.1.a en 3.2.1.b kunnen na melding bij de griffier worden teruggestuurd of eigendom worden van de gemeente. De griffier zorgt voor de registratie van giften en eventueel hun gemeentelijke bestemming.

Artikel 3.4
1. Een raadslid accepteert geen faciliteiten of diensten van anderen die uit hoofde van of vanwege zijn/haar functie worden aangeboden, tenzij: het weigeren ervan het raadswerk onmogelijk of onwerkbaar zou maken en er tegelijkertijd geen schijn van corruptie is.
2. Een raadslid gebruikt faciliteiten of diensten van anderen die uit hoofde of vanwege de raadsfunctie worden aangeboden, niet voor privédoeleinden.
3. Een raadslid accepteert lunches, diners, recepties en andere uitnodigingen die door anderen betaald of georganiseerd worden, alleen als dat behoort tot de uitoefening van het raadswerk, de aanwezigheid beschouwd kan worden als functioneel (protocollaire taken, formele vertegenwoordiging van de gemeente, uitnodiging met beschreven doel omtrent de wenselijkheid van de aanwezigheid) en er tegelijkertijd geen schijn van corruptie is.

4. Een raadslid accepteert werkbezoeken waarbij reis- en verblijfkosten door anderen worden betaald alleen bij hoge uitzondering en na bespreking in het seniorenconvent. Een dergelijke uitnodiging moet aantoonbaar van groot belang zijn voor de gemeente en er mag geen schijn van corruptie ontstaan. Achteraf wordt er een verslag aan de raad aangeboden.

Toelichting
De regels over het aannemen van geschenken zijn geformuleerd als een 'Nee, tenzij er goede redenen zijn om hiervan af te wijken. De afwijkingen moeten bekend worden gemaakt bij de griffier, die bepaalt of en welke vervolgstappen nodig zijn.
Het accepteren van faciliteiten of diensten kan de onafhankelijke positie van raadsleden en daarmee de zuiverheid van het besluitvormingsproces aantasten, dan wel de schijn van oneigenlijke beïnvloeding of corruptie wekken. De verplichting actief (de schijn van) corruptie tegen te gaan, betekent dat lunches, diners of recepties op kosten van anderen waar mogelijk moeten worden vermeden, tenzij de redenen van art. 3.4.4 van toepassing zijn.
Er is in Dijk en Waard budget gereserveerd voor raadsleden om deel te nemen aan lunches, diners, recepties en werkbezoeken die voor het raadswerk functioneel zijn.

Wat voor lunches en diners geldt, geldt in sterkere mate voor het reizen op kosten van derden (zoals bedrijven of belangenverenigingen). Het bovengenoemde budget kan hiervoor worden aangewend.

Hoofdstuk 4 Omgang met gemeentelijke faciliteiten

Wettelijk kader

Gemeentewet
Artikel 95 lid 1 van de Gemeentewet bepaalt dat raadsleden een vergoeding ontvangen voor hun werkzaamheden, zoals een tegemoetkoming in gemaakt kosten voor hun raadlidmaatschap (Gemeentewet artikel 97) of van gemaakte reiskosten (Gemeentewet artikel 98).
In artikel 95 lid 3 wordt verder bepaald dat de raad regels en afspraken nader uitwerkt in een verordening; zie de vigerende Verordening rechtspositie raads- en commissieleden gemeente Dijk en Waard voor de regels rondom vergoedingen en declaraties.

Artikel 4.1

1. Een raadslid gebruikt ter beschikking gestelde gemeentelijke faciliteiten en financiële middelen alleen voor raadswerk en niet voor andere doeleinden.
2. Een raadslid houdt zich aan het beleid dat is vastgesteld voor het gebruik van interne voorzieningen van algemene aard, zoals fractie-vergaderruimte, printerapparatuur.
3. Een raadslid houdt zich aan de regelgeving en het beleid dat is vastgesteld met betrekking tot onkostenvergoedingen en declaraties.

Toelichting
De gemeentelijke organisatie stelt faciliteiten, zoals fractieruimten, printmogelijkheden en computerapparatuur ter beschikking. Er zijn financiële middelen beschikbaar. Deze zijn bedoeld om het werk als raadslid te kunnen uitoefenen. Het aanwenden van deze faciliteiten en middelen anders dan voor het raadswerk is niet toegestaan en wordt gezien als fraude.

Hoofdstuk 5 Omgang met informatie

Wettelijk kader

Informatieplicht
Het college van burgemeester en wethouders is verplicht alle inlichtingen te geven die de raad nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak. Het betreft zowel een actieve als een passieve informatieplicht. Ook als individuele raadsleden informatie vragen moet die informatie aan de raad worden verstrekt. De informatie kan alleen worden geweigerd als het verstrekken in strijd is met het openbaar belang (artikel 169 Gemeentewet). Deze bepaling is verder uitgewerkt en toegelicht in artikel 25 van het Reglement van Orde van de gemeenteraad van Dijk en Waard.

Geheimhouding

- Een ieder die is betrokken bij de uitvoering van de taak van een bestuursorgaan en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan het vertrouwelijke karakter bekend is of redelijkerwijs vermoed kan worden, 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/haar taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit (artikel 2:5 Algemene wet bestuursrecht).
- Als de raad met gesloten deuren vergadert, geldt een verplichting tot geheimhouding ten aanzien van de informatie die in die vergadering wordt gedeeld totdat de raad deze opheft (artikel 23, vierde lid, Gemeentewet).
- De raad, het college, de burgemeester en een commissie kunnen op grond van een belang, genoemd in artikel 5.1 van de Wet open overheid, geheimhouding opleggen (artikel 87 Gemeentewet). Het college en de burgemeester kunnen informatie, waarover geheimhouding is opgelegd, verstrekken aan de raad (artikel 88, tweede en derde lid, Gemeentewet).
- De geheimhouding duurt voort totdat deze wordt opgeheven door het orgaan dat de geheimhouding oplegde of, indien de geheime informatie aan de raad is verstrekt, totdat de raad de geheimhouding opheft (artikel 89, derde en vierde lid, Gemeentewet).
- Een verplichting tot geheimhouding wordt in acht genomen door allen die van de informatie kennis dragen (artikel 89, tweede lid, Gemeentewet). Een raadslid, of een lid van een door de raad ingestelde commissie, dat hiermee in strijd handelt kan bij besluit van de raad voor ten hoogste drie maanden worden uitgesloten van het ontvangen van informatie waarvan een verplichting tot geheimhouding geldt (artikel 89, vijfde lid, Gemeentewet).
- Het schenden van de geheimhoudingsplicht is een misdrijf (artikel 272 Wetboek van Strafrecht).

Wet open overheid (Woo)
De Wet open overheid regelt dat overheidsinformatie openbaar is tenzij er een goede reden (privacy of veiligheid) om informatie niet openbaar te maken. Inwoners hebben recht op een transparante overheid en inzicht in besluitvorming, onderliggende redeneringen en de positie die raadsleden en/of de gemeentelijke organisatie hierin innemen.

Artikel 5.1

1. Een raadslid is maximaal transparant over beleid, beslissingen en beweegredenen. Hij/zij handelt in overeenstemming met de Gemeentewet en met de Wet open overheid.

2. Een raadslid dat de beschikking krijgt over gegevens waarvan het geheime of vertrouwelijke karakter bekend is of redelijkerwijs vermoed kan worden, is verplicht tot geheimhouding van die gegevens, behalve als de wet het raadslid tot mededeling verplicht.
3. Een raadslid gebruikt de door het raadswerk verkregen informatie niet in eigen belang.
4. Een raadslid gaat bedachtzaam om met mondelinge en schriftelijke informatie die hij/zij ontvangt. Bij twijfel maakt hij/zij die niet openbaar c.q. geeft die niet door aan anderen zonder zich over de bedoeling van de afzender te vergewissen.

Toelichting
Het verkrijgen van informatie is fundamenteel voor het uitoefenen van de functie van raadslid. Tegelijkertijd rust er een grote 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. In het digitale informatie tijdsperk moeten computers, tablets, smartphones e.d. met wachtwoorden worden beveiligd, deze wachtwoorden moeten regelmatig worden gewijzigd en mogen niet herhaald worden voor verschillende apparaten. Ook moet men terughoudend zijn in het verbinden met openbare wifi-netwerken.

Aan de andere kant ligt er ook een verantwoordelijkheid bij raadsleden (en de gemeentelijke organisatie) om (politieke) besluitvorming en de overwegingen daarachter inzichtelijk en openbaar te houden voor inwoners, zodat inwoners goed op de hoogte kunnen zijn welke beslissingen er door hun overheid worden genomen en waarom.

Hoofdstuk 6 Omgang met elkaar

Artikel 6.1
1. Raadsleden gaan respectvol met elkaar, bestuurders en ambtenaren om.
2. Raadsleden bejegenen elkaar correct in woord, gebaar en geschrift.
3. Raadsleden bejegenen bestuurders correct in woord, gebaar en geschrift.
4. Raadsleden bejegenen de griffie en andere ambtenaren correct in woord, gebaar en geschrift.

Artikel 6.2
1. Raadsleden houden zich tijdens de raadsvergadering aan het reglement van orde en volgen de aanwijzingen van de voorzitter op.
2. Raadsleden onthouden zich in woord, gebaar en geschrift (elektronische berichten inbegrepen) van persoonlijke aanvallen op bestuurders en/of individuele ambtenaren, in raadsvergaderingen en daarbuiten.

Toelichting
In het Reglement van Orde van de Raad van Dijk en Waard staan onder meer de afspraken over hoe er tijdens een raadsvergadering met elkaar, het college en ambtenaren wordt omgegaan. Zo wordt er altijd gesproken via de voorzitter en dienen de aanwijzingen van de voorzitter te worden opgevolgd (zie RvO Paragraaf 1 Orde van de vergadering).

Hoofdstuk 7 Naleving van de gedragscode en protocol integriteitsmeldingen

Artikel 7.1
De raad bevordert de eenduidige interpretatie van deze gedragscode en ziet toe op de naleving ervan. In geval van tekortkomingen en onduidelijkheden voorziet de raad hierin.

Artikel 7.2
1. De griffier is het eerste aanspreekpunt voor raadsleden over integriteit.
2. Er is een door de raad vastgesteld protocol hoe om te gaan met (vermoedens van) integriteitsschendingen. Dit protocol (bijlage) is een integraal onderdeel van deze gedragscode.
3. Als een raadslid vermoedt dat een regel van de gedragscode wordt overtreden door een ander raadslid, een wethouder of de burgemeester, dan rust op hem/haar de verplichting hieraan gevolg te geven in overeenstemming met het ‘protocol integriteitsmeldingen politieke ambtsdragers’.

Artikel 7.3
1. De raad legt jaarlijks een verklaring af over het functioneren van de gedragscode in de praktijk. De griffier ondersteunt hierbij.
2. Jaarlijks is er een voorlichting door de burgemeester en de politie over de aard en omvang van de georganiseerde criminaliteit.
3. Jaarlijks vindt er een bijeenkomst voor raads-, en commissieleden plaats over ondermijning en de risico’s en kwetsbaarheden.

Artikel 7.4
Als is komen vast te staan dat er sprake is van overtreding van een regel van de gedragscode, kan dit leiden tot een sanctie.

Toelichting
De gedragscode bevat in aanvulling op wettelijke regels afspraken over transparant handelen van raadsleden en omgang met faciliteiten en elkaar. Het niet naleven van de gedragscode heeft geen rechtsgevolgen, tenzij het gaat om een schending die tegelijkertijd een strafbaar feit is. De afspraken in de code worden vastgesteld door de raad. Hiermee is er sprake van zelfbinding. De gedragscode is niet vrijblijvend. Raadsleden verplichten zich om erop toe te zien dat de gedragscode wordt nageleefd en moeten zich kunnen verantwoorden over de naleving ervan. Het bespreekbaar maken en houden van lastige integriteitskwesties is hier onderdeel van. Bij het niet naleven van de gedragscode kan het protocol integriteitsmeldingen worden ingezet en de casus kan onderwerp worden van politiek debat. Dit kan politieke gevolgen en/of reputatieschade hebben. Ook kan er door de raad een sanctie worden ingesteld.
In het kader van het programma ‘weerbaar bestuur, integriteit en agressie’ worden er jaarlijks bijeenkomsten georganiseerd, om de weerbaarheid en integriteit te vergroten en kwetsbaarheden in kaart te brengen en te reduceren.

Er zijn verschillende maatregelen mogelijk: aanspreken, publiek excuus, afkeuring door partijen, motie van treurnis, motie van wantrouwen uit de fractie verwijderen door de eigen partij en royement van het lidmaatschap van de eigen partij.

Ook zijn er een aantal formele sancties mogelijk op grond van de kies-, gemeentewet en het wetboek van Strafrecht.