Gedragscode integriteit raadsleden en commissieleden gemeente Winterswijk 2025

Gelet op artikel 15, derde lid en samenhangend met de artikelen 41c, tweede lid (t.b.v. wethouders), en 69, tweede lid (t.b.v. de burgemeester) van de Gemeentewet;

Gelezen het voorstel van het presidium van de gemeente Winterswijk d.d. 2 september 2025;

Besluit:
Vast te stellen de navolgende gedragscode integriteit voor raadsleden en commissieleden in de gemeente Winterswijk.

Inleiding
Deze inleiding maakt integraal onderdeel uit van deze gedragscode.

Goed bestuur is integer bestuur. Daarmee is integriteit niet alleen een verantwoordelijkheid van de individuele raads- en commissieleden, 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, de raadsleden, als tot de bestuursorganen. Ons democratische systeem en de democratische processen kunnen niet zonder integer functionerende organen en functionarissen. Integriteit van raadsleden en commissieleden 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 de andere leden van de volksvertegenwoordiging en bovenal aan de burger. In de democratische rechtsstaat dient een ieder zich te houden aan de wetten en regels die op democratische wijze zijn vastgesteld. Deze plicht is voor de politieke ambtsdrager neergelegd in de eed of gelofte die het raads- of commissielid bij de ambtsaanvaarding aflegt: hij/zij zweert/belooft getrouw te zullen zijn aan de Grondwet, de wetten te zullen nakomen en zijn/haar plichten die uit het politieke ambt voortvloeien naar eer en geweten te zullen vervullen.

Integriteit is niet alleen een kwestie van regels, maar ziet ook op de onderlinge omgangsvormen. Een respectvolle omgang met burgers en organisaties, tussen raads- en commissieleden onderling en tussen raadsleden/commissieleden en medewerkers, met behoud van eigen politieke inhoud en stijl, is van groot belang.

De volksvertegenwoordiging stelt voor haarzelf een gedragscode vast. Het college van burgemeester en wethouders doet dit ook voor henzelf. Dat is zo vastgelegd in de Gemeentewet. De gedragscode is een 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 (raadsleden en collegeleden) is er een afzonderlijke gedragscode. Deze gedragscode heeft betrekking op de raadsleden en commissieleden.

Veel bepalingen zijn voor raadsleden/commissieleden en collegeleden gelijk. Er zijn ook verschillen. Die hebben te maken met de staatsrechtelijke posities en met de voor hen geldende wettelijke (integriteits)regels. 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 wettelijke regels gedragsnormen en regels over procedures die de transparantie van het handelen van raads- en commissieleden, evenals van de besluitvorming over en de naleving van de normen vergroten. Zij vormt een beoordelingskader en leidraad bij twijfel, vragen en discussies. Het voorschrijven van een gedragsregel die afwijkt of verder gaat dan een dwingendrechtelijke wettelijke regeling is niet mogelijk.

Neemt een gemeente contra-legem constructies (dat zijn regels die in strijd zijn met de wet of verder gaan dan wat wettelijk is toegestaan) op in de gedragscode dan kunnen die gemakkelijk weer zelf aanleiding zijn voor integriteitsproblemen. Een gedragscode heeft dus niet de juridische status van een algemeen verbindend voorschrift zoals de gemeentelijke verordening waaruit rechten en verplichtingen voortvloeien. Er is sprake van zelfbinding. De regels worden in gezamenlijk debat vastgesteld door de raadsleden/commissieleden zelf. In dit licht moeten de regels in de 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 kan ook politieke gevolgen hebben. De gedragscodes bieden raads- en commissieleden een handvat om andere raads- en commissieleden aan te spreken op hun gedrag en hieruit wellicht (politieke) consequenties te trekken.

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 volksvertegenwoordigers regelmatig onderwerp van gesprek zijn, juist ook onderling, en ook daarbij geeft de gedragscode ondersteuning. De code en de voorgestelde registraties zijn instrumenten. Integriteit is uiteindelijk niet in regels te vangen. Het gaat erom het juiste te doen, ook als er niemand kijkt.

Raads- en commissieleden hebben een voorbeeldfunctie. Een politiek ambt wordt verricht in een glazen huis. Een raadslid of commissielid gedraagt zich zoals een goed ambtsdrager betaamt. Een raads- of commissielid onthoudt zich van gedragingen die de goede uitoefening of het aanzien van het ambt of het openbaar bestuur schaden. Een politiek ambt gewetensvol vervullen gebeurt in de dagelijkse praktijk en strekt zich ook uit tot de privésfeer. In de huidige digitale wereld is zeker sprake van een dunne scheidslijn tussen werk en privé. Daarom is het in ieder geval het downloaden van illegale software, het uiten en/of verspreiden van racistische, discriminerende, beledigende, aanstootgevende of (seksueel) intimiderende teksten en afbeeldingen, of het versturen van berichten die (kunnen) aanzetten tot haat en/of geweld uit den boze.

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 belang. In de omgang met burgers, ambtenaren, externe partijen en andere politieke ambtsdragers wordt van een politieke ambtsdrager correct, fatsoenlijk, en respectvol gedrag verwacht dat vrij is van ongewenste omgangsvormen en grensoverschrijdend en (seksueel) intimiderend gedrag zoals hinderlijk gedrag, intimidatie, dubbelzinnige opmerkingen, handtastelijkheden, agressie, pesten en discriminatie.

Volksvertegenwoordigers opereren vaak in diverse (boven)lokale netwerken. Deze netwerken dragen bij aan het geworteld zijn van de politieke ambtsdrager. Tegelijkertijd ontstaat hierdoor het risico dat zij vanuit het gevoel van sympathie en loyaliteit, de belangen van de eigen netwerken vooropstellen ten koste van het algemeen belang. De schijn van oneigenlijke beïnvloeding kan snel gewekt zijn. Dit maakt duidelijk dat het nadenken over de eigen integriteit verder gaat dan het beoordelen van individuele handelingen. Het vraagt ook dat volksvertegenwoordigers zich bewust zijn dat zij altijd verbonden zijn met professionele en persoonlijke netwerken. En dat deze netwerken ‘onbewust’ een invloed kunnen hebben op de keuzes en acties van de politieke ambtsdrager, die mogelijk tot een schending leiden. Dit risico van ‘netwerkcorruptie’ kan de integriteit en de kwaliteit van het lokaal bestuur onder druk zetten.

1. Algemene bepalingen

Wettelijke grondslag
De gemeenteraad stelt een gedragscode vast voor hun leden (artikelen 15, derde lid en samenhangend met de artikelen 41c, tweede lid t.b.v. wethouders) en 69, tweede lid (t.b.v. de burgemeester) van de Gemeentewet). Deze gedragscode geldt ook voor commissieleden.

1.1
De gedragscode geldt voor raadsleden maar richt zich ook tot commissieleden.

1.2
De gedragscode is openbaar en via internet beschikbaar.

1.3
Cultuur en organisatie
Integer handelen kan alleen in een cultuur en organisatie waar ook de andere waarden van goed bestuur worden nagestreefd. De Nederlandse Code voor Goed Openbaar Bestuur1 benoemt zeven uitgangspunten van goed openbaar bestuur. Integriteit wordt hierin in één adem genoemd met openheid. 'Openheid en integriteit': "het bestuur is open en integer en maakt duidelijk wat het daaronder verstaat."

2. Voorkomen van belangenverstrengeling

Wettelijk kader
Afleggen eed of belofte (artikel 14 Gemeentewet).

Alvorens hun functie te kunnen uitoefenen leggen raadsleden en commissieleden 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."*

En voor commissieleden:
"Ik zweer (verklaar) dat ik om tot lid van de commissie 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 commissie naar eer en geweten zal vervullen."

Persoonlijke belangen

- 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 (artikel 28 Gemeentewet);
- de vaststelling of goedkeuring der rekening van een lichaam waaraan hij rekenplichtig is of tot welks bestuur hij hoort (artikel 28 Gemeentewet).

Incompatibiliteiten en nevenfuncties

- Verboden overeenkomsten/handelingen: 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 aan gaan. 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 (artikelen 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 is gepubliceerd op de website (artikel 12 Gemeentewet).

2.1
Het raadslid of commissielid levert de griffier de informatie aan over de (neven)functies die openbaar gemaakt moeten worden bij aanvang van het raadslidmaatschap of commissielidmaatschap. Als gaande het lidmaatschap nieuwe (neven)functies aanvaard worden of de omstandigheden met betrekking tot bestaande (neven)functies wijzigen, wordt de informatie die hierop betrekking heeft binnen één week aangeleverd bij de griffier. De informatie betreft in ieder geval:

a. de omschrijving van de (neven)functie;
b. de organisatie voor wie de (neven)functie wordt verricht;
c. of het al dan niet een (neven)functie betreft uit hoofde van het raadslidmaatschap; en
d. of de (neven)functie bezoldigd of onbezoldigd is.

2.2
De griffier legt hiervoor een register aan en beheert dit register. Het register is openbaar en via internet beschikbaar.

Toelichting
Het betreft een uitwerking van de wettelijke verplichting om nevenfuncties openbaar te maken. De informatie wordt neergelegd in een openbaar register. Het raadslid is verantwoordelijk voor de tijdige aanlevering van de informatie en voor de actualiteit daarvan.

3. Informatie

Wettelijk kader

Informatieplicht
Leden van het College van Burgemeester en Wethouders 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 (artikelen 169 en 180 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).
- 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 87, 88, 89 en 23 Gemeentewet).

- Het schenden van de geheimhoudingsplicht is een misdrijf (artikel 272 Wetboek van Strafrecht).

3.1
Het raadslid zorgt ervoor dat vertrouwelijke en geheime informatie waarover hij beschikt veilig wordt bewaard.

3.2
Het raadslid maakt niet ten eigen bate of ten bate van derden gebruik van in de uitoefening van het ambt verkregen niet openbare informatie.

Toelichting
3.1
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.

4. Omgang met geschenken en uitnodigingen

Wettelijk kader
Afleggen eed of belofte
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.

4.1
1. Een raadslid accepteert geen geschenken, faciliteiten en diensten als zijn onafhankelijke positie hierdoor kan worden beïnvloed.
2. Onverminderd het eerste lid kan het raadslid incidentele geschenken die een geschatte waarde van ten hoogste € 50 vertegenwoordigen behouden.
3. Geschenken die het raadslid uit hoofde van zijn ambt ontvangt en die een geschatte waarde van meer dan € 50 vertegenwoordigen worden, als zij niet worden teruggestuurd, eigendom van de gemeente.

4. De griffier legt een register aan van de geschenken met een geschatte waarde van meer dan € 50. In het register is aangegeven welke bestemming de gemeente hieraan heeft gegeven. Het register is openbaar en via internet beschikbaar.
5. Geschenken worden niet op het huisadres ontvangen.

Toelichting
4.1
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. 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.

4.2
Deelname aan excursies en evenementen voor rekening van anderen dan de gemeente maakt het raadslid binnen één week na deelname openbaar. Daarbij wordt ook openbaar gemaakt wie de kosten voor zijn rekening heeft genomen.
- De informatie is openbaar en via internet beschikbaar.

4.3
- Een raadslid meldt de griffier de ondernomen buitenlandse reizen voor rekening van anderen dan de gemeente binnen één week na terugkeer in Nederland. Hij meldt in ieder geval het doel, de bestemming en de duur van de reis en wat daarvan de kosten waren.
- De griffier legt hiervoor een register aan en beheert dit register. Het register is openbaar en via internet beschikbaar.

Toelichting
4.2 en 4.3
Het gaat hier om excursies, evenementen en buitenlandse reizen die betrokkene als raadslid aanvaardt. Excursies, evenementen en buitenlandse reizen in de hoedanigheid van lid van een politieke partij vallen hier dus niet onder.

5. Gebruik van voorzieningen van de gemeente

5.1
Het bestuursorgaan richt de financiële en administratieve organisatie zodanig in dat er een getrouw beeld mogelijk is van de juistheid en rechtmatigheid van de uitgaven en hanteren heldere procedures over de wijze waarop functionele uitgaven rechtstreeks in rekening worden gebracht of kunnen worden gedeclareerd bij de gemeente.
Het raadslid verantwoordt zich over zijn gebruik van de voorzieningen volgens de in het kader van het eerste lid vastgelegde regels en procedures.

Toelichting
5.1
Aan raadsleden worden rechtspositionele voorzieningen, vergoedingen en andere verstrekkingen geboden die een goed functioneren van de volksvertegenwoordigers mogelijk maken. Wat betreft de uitwerking van de principes van dit stelsel zou kunnen worden aangesloten bij de werkwijze in het Voorzieningenbesluit dat geldt voor ministers en staatssecretarissen:

- in beginsel worden voorzieningen en verstrekkingen in bruikleen ter beschikking gesteld;
- 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;
- het vergoeden van voorzieningen en verstrekkingen achteraf door het indienen van declaraties, wordt tot een minimum beperkt;
- voorzieningen, verstrekkingen en declaraties worden maandelijks openbaar gemaakt op internet.

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

5.2
Een raadslid declareert geen kosten die reeds op andere wijze worden vergoed.

5.3
Gebruik van voorzieningen en eigendommen van de gemeenten ten eigen bate of ten bate van derden is niet toegestaan, tenzij hier andere afspraken over gemaakt zijn.

Toelichting
5.3
Stelregel is dat privégebruik van gemeentelijke voorzieningen niet is toegestaan. Wel hebben organisaties mogelijk een specifieke regeling die privégebruik van bedrijfsmiddelen reguleert, zoals privégebruik van een mobiele telefoon.

6. Sociale media

6.1
In uitlatingen in of op (sociale) media houden raads- en commissieleden de eer en het aanzien van de gemeente hoog.

6.2
Raads- en commissieleden bejegenen elkaar en anderen, waaronder leden van college van B&W, ambtenaren, burgers en vertegenwoordigers van bedrijven en instellingen, waardig, correct en respectvol, zowel in woord, geschrift als in de media en op sociale media.

6.3
Raads- en commissieleden blijven op sociale media ver weg van pestgedrag, seksuele intimidatie, discriminatie, agressie en geweld. Ook ‘op de persoon spelen’, grof taalgebruik en ongefundeerde beschuldigingen van strafbaar gedrag aan het adres van collegeleden, andere raads- en commissieleden bestuurders, de griffier, algemeen directeur/gemeentesecretaris of ambtenaren zijn ongewenste omgangsvormen.

6.4
Tijdens college-, raads-, commissievergaderingen wordt er gedebatteerd over onderwerpen. Het getuigt niet van respect richting mede raads- en commissieleden, college, publieke tribune of online volgers om tijdens het debat over hetzelfde onderwerp een inhoudelijke discussie te voeren via sociale media.

6.5
Raads- en commissieleden onthouden zich in het openbaar, waaronder tijdens vergaderingen van de

raad en de commissie in de media en op sociale media, van uitspraken waarin twijfels worden geuit over elkaars integriteit.

Artikel 6.6
Net als in een debat tijdens een raads-, of commissievergadering spreken raads- en commissieleden in media en op sociale media het college aan en worden individuele portefeuillehouders en ambtenaren niet betrokken.

7. Omgangsvormen

7.1
Raads- en commissieleden gaan respectvol met elkaar en met medewerkers om, zijn open en eerlijk en bevorderen het debat op basis van feiten.

7.2
Raads- en commissieleden houden zich tijdens vergaderingen en bijeenkomsten aan het reglement van orde. Aanwijzingen van de voorzitter volgen zij op.

7.3
Raads- en commissieleden onthouden zich in het openbaar, dus ook in commissie-, raadsvergaderingen en raadsinformatiebijeenkomsten van negatieve uitlatingen over medewerkers. Ook in de media en op sociale media vallen zij elkaar niet persoonlijk aan, zie ook artikel 6 Sociale Media.

7.4
Raads- en commissieleden bejegenen elkaar, leden van het college en medewerkers op correcte wijze in woord, gebaar en geschrift. Grensoverschrijdend gedrag tolereren we niet. Grensoverschrijdend gedrag omvat alle vormen van gedrag waarbij de ene persoon de grenzen van de andere persoon niet respecteert, zowel fysiek, verbaal of non-verbaal.

7.5
Raads- en commissieleden twijfelen niet in het openbaar- in de raad, de media of op sociale media- aan elkaars integriteit.

7.6
Raads- en commissieleden streven naar de hoogste kwaliteit van besluitvorming. Het is een gezamenlijke opdracht om de feiten op tafel te krijgen en deze niet te verdraaien. Ze zijn eerlijk over hun overwegingen en luisteren naar elkaars argumenten.

8. Uitvoering gedragscode

8.1
De gemeenteraad bevordert de eenduidige interpretatie van de gedragscode. Ingeval van leemtes en onduidelijkheden in de gedragscode voorziet de gemeenteraad daarin.

Toelichting
8.1
De gemeenteraad is het hoogste bestuursorgaan en als zodanig verantwoordelijk voor de inhoud van de gedragscode, voor een eenduidige interpretatie daarvan en voor wijziging/aanvulling daarvan bij onduidelijkheden of leemtes.