

TOELICHTING GEDRAGSCODE BESTUURLIJKE INTEGRITEIT GEMEENTE BERKELLAND

Deze toelichting maakt integraal onderdeel uit van de 'Gedragscode bestuurlijke integriteit gemeenteraad Berkelland 2023'.

Paragraaf 1. Regels rond (schijn van) belangenverstrengeling

Toelichting

De wetgever heeft raadsleden op vier manieren bescherming geboden tegen de verleiding van belangenverstrengeling en tegen de schijn ervan.

1. De wetgever geeft ten eerste aan dat de gemeenteraad als bestuursorgaan zijn taak zonder vooringenomenheid moet vervullen. De wetgever geeft de gemeenteraad de verantwoordelijkheid ervoor te waken dat persoonlijke belangen van raadsleden de besluitvorming beïnvloeden. Met persoonlijk belang wordt bedoeld op ieder belang dat niet behoort tot de belangen die de gemeenteraad uit hoofde van zijn taak behoort te vervullen. Deze waakzaamheid geldt ook als het gaat om de schijn van belangenverstrengeling. Let wel: het gaat hier om persoonlijke belangen; het gaat niet alleen om – zoals vaak gedacht – 'persoonlijk gewin' of 'persoonlijk voordeel' of 'persoonlijke financiële inkomsten'. Raadsleden moeten dus beoordelen of er sprake is van een persoonlijk belang waardoor belangenverstrengeling ontstaat die de besluitvorming onterecht kan beïnvloeden. De wetgever doet een beroep op de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad als geheel om ervoor te waken dat persoonlijke belangen van zijn leden de besluitvorming niet beïnvloeden. Deze verplichting geldt gedurende het gehele proces van besluitvorming en niet alleen tijdens de stemming. Politieke ambtsdragers struikelen soms in gevallen waarin er 'slechts' sprake is van de schijn van belangenverstrengeling. Het is dan ook in het belang van politieke ambtsdragers zelf dat dit voorschrift zo expliciet in de gedragscode is opgenomen.
2. De wetgever verbiedt raadsleden vervolgens expliciet te stemmen als er sprake is van een aangelegenheid waarbij een raadslid een persoonlijk belang heeft. De wetgever probeert daarmee uit te sluiten dat een raadslid meestemt als sprake is van belangenverstrengeling.
3. In een aantal gevallen vindt de wetgever dat die bescherming door het verbod te stemmen niet ver genoeg gaat. In die gevallen verbiedt de wetgever raadsleden expliciet bepaalde welomschreven functies te bekleden, rollen te vervullen en (rechts)handelingen uit te voeren. Artikel 1.4 van deze gedragscode verwijst naar die verboden. In de bijlage van deze gedragscode treft u een opsomming aan regelgeving die samenhangt met de integriteit van raadsleden, waaronder de verboden combinaties van functies en verboden overeenkomsten en handelingen. Het wordt dringend aangeraden deze bijlagen nauwkeurig te bestuderen.
4. De wetgever eist van raadsleden dat zij alle functies openbaar maken die zij vervullen naast het raadslidmaatschap. Op die manier wordt het voor andere raadsleden, bestuurders, fractievoorzitters, partijbestuurders, de griffier en de gemeentesecretaris mogelijk een raadslid te waarschuwen voor kwesties waarin (de schijn van) belangenverstrengeling dreigt. Ook de pers en de inwoners kunnen zo hun controlerende taak uitoefenen. Daarom is in deze gedragscode ook verordonneerd dat raadsleden tevens al hun substantiële financiële belangen bekendmaken bij ondernemingen die zaken doen met de gemeente.

Paragraaf 2. Regels rond (schijn van) corruptie

Toelichting bij artikel 2 en 2.1

Artikel 2 geeft een definitie van corruptie voor raadsleden. 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 politieke ambtsdrager. Belangenverstrengeling is niet in het Wetboek van Strafrecht opgenomen, corruptie is dat wel. In de artikelen 2.1 t/m 2.7 zijn regels opgenomen om de politieke ambtsdrager te helpen om de (schijn van) corruptie te voorkomen.

Toelichting bij artikel 2.2 en 2.3

Geschenken zijn een sluiproute naar corruptie. Ze kunnen worden gebruikt om de besluitvorming te beïnvloeden. Ze kunnen corrumperen of de aanloop daartoe vormen. Ze kunnen daarnaast ook de schijn opwekken. Artikel 2.2 is geformuleerd als een 'nee, tenzij' regel; een raadslid neemt dus geen geschenken aan, tenzij er goede redenen zijn om hiervan af te wijken. De afwijkingen dienen vervolgens bekend gemaakt te worden bij de griffier, die bepaalt welke vervolgstappen nodig zijn.

Toelichting bij artikel 2.4 en 2.5

Het accepteren van faciliteiten of diensten van anderen kan een afhankelijkheid of dankbaarheid creëren die de zuiverheid van het besluitvormingsproces kan aantasten. Ook met het aannemen van faciliteiten en diensten kan een raadslid gecorrumpeerd raken. Het kan daarnaast ook de schijn van corruptie wekken.

Toelichting bij artikel 2.6

Werkbezoeken zijn bedoeld om raadsleden in de gelegenheid te stellen zich inhoudelijk te informeren en noodzakelijke contacten te leggen en onderhouden binnen en buiten de gemeente. De verplichting om actief het ontstaan van de schijn van corruptie tegen te gaan, betekent dat lunchen, dineren of naar recepties gaan op kosten van anderen waar mogelijk moet worden vermeden, tenzij de redenen van artikel 2.6 van de gedragscode van toepassing zijn.

Toelichting bij artikel 2.7

Wat voor lunches en diners geldt, geldt nog sterker voor reizen en overnachten op kosten van derden. Dat wordt in de regel met grote argwaan bekeken. Het is beter in deze gevallen alle schijn te vermijden.

Paragraaf 3. Regels rond het gebruik van gemeentelijke faciliteiten en financiële middelen

Toelichting

Raadsleden krijgen voor hun raadswerk de beschikking over een aantal faciliteiten en over financiële middelen van de gemeente. Het gebruik hiervan voor privé- of partijdoeleinden is niet toegestaan.

Paragraaf 4. Regels rond informatie

Toelichting

Het handelen van de overheid, wetten, verordeningen en beleid hebben grote invloed op het leven van inwoners. Daaruit volgt dat de inwoner er recht op heeft over het overheidshandelen goed geïnformeerd te worden. De inwoner heeft er ook recht op de onderliggende redeneringen en afwegingen te kennen en te weten wie welke positie heeft ingenomen. Dit alles bij elkaar opgeteld schept een verplichting voor het ambtenarenapparaat, het college en de raad om de inwoner nauwkeurig en op tijd op de hoogte te brengen van wat er wordt besproken, besloten en uitgevoerd. Dit neemt niet weg dat het ook voorkomt dat informatie rond overheidshandelen niet bekend en verspreid mag worden. Het gaat dan altijd om gevallen waarin het openbaar

maken zou leiden tot het schenden van rechten van inwoners, tot het onterecht toebrengen van schade aan inwoners en/of tot het onterecht toebrengen van schade aan collectieve belangen. Het college dient zeer prudent om te gaan met het geheim verklaren van stukken. En de raad moet hierop toezien. Het formele etiket 'geheim' heeft een expliciete betekenis – ook in strafrechtelijke zin – en moet niet vervangen worden door 'vertrouwelijk'.

Een ander aandachtspunt betreft de wijze waarop raadsleden omgaan met niet geheim verklaarde informatie waarover zij wel, maar inwoners niet beschikken omdat deze informatie(nog) niet publiek is. Het gaat dan bijvoorbeeld over informatie die in een besloten vergadering is besproken.

In de 'circulaire geheimhoudingsregeling' d.d. 29 april 2016 (kenmerk 2016-0000092386) schrijft de minister van BZK: 'Omdat het niet op voorhand duidelijk is of het delen van informatie die als 'vertrouwelijk' is aangemerkt ook strafrechtelijk consequenties kan hebben, is het voor de onderhavige bestuurlijke praktijk aangewezen de term 'vertrouwelijk' niet te gebruiken maar slechts de term 'geheim'.

De geheimhoudingsplicht op grond van artikel 2:5 Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op iedereen die betrokken is bij de uitvoering van de taak van een bestuursorgaan en is bedoeld voor veel meer personen dan alleen de personen die deel uitmaken van het gemeentebestuur. Er ontstaat een geheimhoudingsplicht doordat de persoon die beschikking heeft over bepaalde gegevens het vertrouwelijke karakter daarvan kent of redelijkerwijs moet vermoeden.

Personen die in het verleden een ambt vervulde, zoals onder andere raadsleden, en daardoor de beschikking hadden tot geheime informatie, zijn verbonden aan artikel 272 Wetboek van Strafrecht. Voor strafbaarstelling is opzet vereist (willens en wetens geheime/vertrouwelijke informatie naar buiten lekken).

Raadsleden zorgen ervoor dat zij dergelijke informatie niet gebruiken in hun eigen voordeel of in het voordeel van personen of organisaties met wie zij verbonden zijn. Gezien het belang van de gemeente dat sommige informatie niet op straat moet komen te liggen wordt er gevraagd bij aftreden de (digitale) stukken terug te geven of te vernietigen. Het gaat specifiek om stukken waarop geheimhouding is opgelegd en andere vertrouwelijke stukken waar naar hun aard prudent mee omgegaan moet worden en niet om stukken die via de geëigende kanalen (ter inzagelegging op het gemeentehuis, publicatie op de website van de gemeente) voor een ieder beschikbaar zijn.

Een laatste opmerking betreft het informatierecht van de raad. Het college verstrekt de raad alle inlichtingen die hij nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak. Daarnaast geeft het college de raad mondeling of schriftelijk alle door een of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang. Als grens aan het verstrekken van inlichtingen aan de raad geldt dat het moet gaan om informatie die noodzakelijk is voor het uitoefenen van zijn taak.

Paragraaf 5. Regels rond de onderlinge omgang en de gang van zaken tijdens en na afloop van vergaderingen

Toelichting

Elk raadslid, elke bestuurder en elke ambtenaar is een medemens en mede-inwoner. Op basis daarvan verdient ieder raadslid, iedere bestuurder en iedere ambtenaar een correcte bejegening. Een respectvolle omgang met elkaar maakt het daarnaast beter mogelijk met elkaar tot een werkelijke beraadslaging te komen. Dat is wezenlijk voor een zorgvuldige besluitvorming. Bovendien is de manier waarop het college en de raad met elkaar omgaan van invloed op de geloofwaardigheid van de politiek.

Paragraaf 6. Regels rond de vaststelling en de handhaving van de gedragscode

Toelichting

De Gemeentewet schrijft voor dat de raad voor alle bestuursorganen in de gemeente een gedragscode vaststelt. Het is raadzaam om op gezette tijden de tekst van de gedragscodes van Berkelland – voor raad, wethouders en burgemeester – tegen het licht te houden: voldoen de formuleringen nog? Over welke onderwerpen worden de meeste vragen gesteld? Zijn de praktijkvoorbeelden voldoende herkenbaar? Is er behoefte aan een themabijeenkomst of andere vormen van gesprek? Op die manier blijft de gedragscode een levend document. Belangrijk is dat erop wordt toegezien dat de drie gedragscodes daadwerkelijk worden nageleefd. Hierin zijn immers de regels voor politieke ambtsdragers opgenomen die zijn gebaseerd op de wet. Ze leggen de voorwaarden vast waaraan het handelen van politieke ambtsdragers minimaal moet voldoen. Als politieke ambtsdragers zich niet aan deze regels houden, komen zij daarmee als het ware onder het morele minimum dat zij met elkaar hebben afgesproken. Een schending van de gedragscode is een schending van de integriteit van de politiek.

Het toezien op de naleving van de gedragscodes is niet alleen een verantwoordelijkheid van de raad, maar een gedeelde verantwoordelijkheid van alle betrokkenen. Bijzondere rollen zijn weggelegd voor onder meer de burgemeester als voorzitter van college en raad, de fractievoorzitters en de raadsgriffier. Tevens is een uitvoeringsprotocol gemaakt over de processtappen die de burgemeester, wethouders en raadsleden volgen in geval van een vermoeden van een integriteitsschending door een politieke ambtsdrager van de gemeente. In de handhaving van de gedragscode zijn verschillende fasen te onderscheiden:

- het bespreken van lastige integriteitkwesties;
- het signaleren van vermoedens van schendingen van de gedragscode;
- het eventueel onderzoeken van vermoedens van schendingen van de gedragscode;
- het eventueel sanctioneren van schendingen van de gedragscode.

In iedere fase is het van belang om (1) onpartijdig, (2) terughoudend met publiciteit en (3) zorgvuldig te zijn. Alleen dan kan een rechtvaardige handhaving worden gegarandeerd. Indien is komen vast te staan dat een politieke ambtsdrager een regel van de gedragscode heeft overtreden, kan dit tot een sanctie leiden. Deze sanctie dient proportioneel te zijn. Bij het bepalen ervan spelen de aard van de schending en de context waarbinnen de schending heeft plaatsgevonden een belangrijke rol.