

Onderwerp: advies gedragscode

Inleidend

De gedragscodes worden opgesteld ter verbetering van de integriteit. Zo hebben vele instanties gedragscodes. Het is op grond van artikel 15 lid 3, 41c lid 2 en 69 lid 2 van de Gemeentewet verplicht dat er een gedragscode is voor politiek ambtsdragers. In een gemeente zijn dat de gekozen volksvertegenwoordigers, de wethouders en de burgemeester.

Integriteit

Integer is voor veel mensen eerlijk, betrouwbaar, rechtschapen, onkreukbaar, niet om te kopen, onpartijdig en niet te beïnvloeden door oneigenlijke zaken. Meestal wordt dit begrip gebruikt als het over het overheidshandelen gaat. De waarden en normen zoals die zijn vastgelegd in de Grondwet zijn dan de bakens voor het handelen. Daarvoor leggen alle politieke ambtsdragers de eed of belofte af.

Belangenverstrengeling

Belangenverstrengeling staat meestal aan de basis van de schending van de integriteit. Dit is een veel voorkomend verschijnsel. Ons politieke stelsel staat bol van de belangenverstrengeling. Vooral binnen de landelijke politieke partijen omdat die in strijd met onze Grondwet op alle bestuursniveaus actief zijn. De meest bekende belangenverstrengeling is die van Eerste en Tweede Kamer.

Corruptie

Corruptie is het politieke, sociale of economische verschijnsel waarbij iemand in een machtspositie ongeoorloofde gunsten verleent in ruil voor wederdiensten of als vriendendienst. Corruptie is misbruik maken van toevertrouwde macht voor privaat gewin (dus niet alleen de macht verkregen door verkiezingen of door een ambtelijke benoeming, maar ook de macht van de bedrijfsdirecteur, de makelaar of notaris, de uitvoerder van werk op straat, de trainer van een sportteam, enzovoorts in een private relatie). Bij ons in Nederland wordt veel corrupt gedrag niet opgemerkt omdat er geen geldstroom is die gevolgd kan worden. Wij ruilen invloed: doe jij wat voor mij dan doe ik wat voor jou. Daar komt geen bankbiljet en geen bankrekening aan te pas. In de perceptie van veel noordwest Europeanen is hun regio nogal 'schoon'. Nu meer en meer onderzoek plaats vindt en er meer en meer controle wordt uitgeoefend, begint dat beeld te kantelen. Nederland loopt daarbij bepaald niet voorop in de ontwikkelingen. Voor meer informatie over corruptie ga naar www.corruptie.org

Familierelaties

Bestuurders leveren geen goederen en diensten aan de gemeente en onthouden zich van deelname aan de besluitvorming over het leveren van goederen en diensten door aanbieders waarmee men een familie- of persoonlijke betrekking

heeft. Is er genoeg aandacht voor mogelijke verwachtingen van de familie of maatschappelijke relaties? Indien de onafhankelijke oordeelsvorming van een bestuurder over een onderwerp in het geding kan zijn, geeft hij bij de besluitvorming daarover aan in hoeverre het onderwerp hem persoonlijk aangaat. Onder familierelaties wordt verstaan:

- Alles recht naar boven (ouders, grootouders, overgrootouders etc. noemt men rechte lijn).
- Indien men terug moet naar naaste familie, zoals oom, tante, neef en nicht wordt het zijlijn.
- Bloedverwanten zijn vader, moeder, zoon, dochter, broer, zus, oom, tante, neef en nicht.
- Aanverwanten zijn schoonvader, schoonmoeder, schoonzoon, schoondochter, schoonbroer (zwager), schoonzus, aangetrouwde oom, aangetrouwde tante, aangetrouwde neef en aangetrouwde nicht.

Er is, voor zover bekend, nergens in de literatuur of uitspraken een grens getrokken.

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Ook in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is een bepaling over onafhankelijke besluitvorming door het openbaar bestuur opgenomen. Artikel 2:4 bepaalt dat het bestuursorgaan zijn taak vervult zonder vooringenomenheid. Het bestuursorgaan moet ervoor waken dat personen die er deel van uitmaken of ervoor werken, de besluitvorming beïnvloeden doordat zij een persoonlijk belang bij een besluit hebben. De Awb gaat hier verder in dan de artikelen over deelname aan stemming in de Gemeentewet. Het begrip 'persoonlijk belang' in artikel 2:4 Awb betekent 'ieder belang dat niet behoort tot de belangen die het bestuursorgaan behoort te behartigen'. Het begrip 'beïnvloeding van de besluitvorming' gaat niet alleen over de stemming, maar over het gehele proces van besluitvorming. Dit betekent dat zowel de politiek ambtsdrager zelf, als het gehele bestuursorgaan, elk een eigen verantwoordelijkheid heeft. Zij moeten afwegen of de onafhankelijke besluitvorming (of de schijn daarvan) van de betrokken ambtsdrager in het geding is. Het bestuursorgaan heeft de plicht om de nodige voorzorgsmaatregelen te treffen.

De vraag daarbij is hoe deze verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan zich verhoudt tot de individuele beslissingsbevoegdheid van een politiek ambtsdrager. Het gaat hierbij met andere woorden om de verhouding tussen artikel 2:4 Awb en artikel 28 van de Gemeentewet. De afgelopen jaren zijn hierover uitspraken door de bestuursrechter gedaan. Een aantal in de bijlage opgenomen.

Portefeuillehouder

De bepaling van artikel 28 van de Gemeentewet heeft niet alleen betrekking op stemmingen in de gemeenteraad maar ook op besluiten in het college van B&W. Het handelen van de portefeuillehouder moet transparant zijn zodat een optimale

verantwoording mogelijk is en **de controlerende organen en de burgers** volledig zicht hebben in het handelen van hem/haar en de beweegredenen daarbij. De portefeuillehouder moet het normaal vinden om de dilemma's **vooraf** bespreekbaar te maken bij hun medebestuurders en raadsleden en daarover te worden bevroegd en achteraf verantwoording af te leggen. Familierelaties tellen zwaar mee en daarbij is geen grens in welke lijn of aanverwantschap ook.

Fons Zinken, voorzitter VPPG

Bijlage

In de uitspraak 'Winsum' van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 7 augustus 2002, werd een besluit van een gemeenteraad vernietigd omdat het in strijd was met artikel 2:4 Awb. De rechter betoogde dat de gemeenteraad, vanwege de door een raadslid gewekte schijn van belangenverstrengeling, had moeten voorkomen dat over de desbetreffende zaak een besluit werd genomen met de kleinst mogelijke meerderheid, waarbij de stem van het bewuste raadslid doorslaggevend had kunnen zijn. In de uitspraak 'Loenen' van de Raad van State van 22 juni 2011 worden de criteria uit de Winsum uitspraak bevestigd en zelfs aangescherpt. De Raad van State overwoog dat indien er een persoonlijk belang is bij een bepaald besluit een raadslid niet mag meestemmen over dat besluit, ongeacht de vraag of zijn stem wel of niet beslissend is.

In recente uitspraken geeft de Raad van State nadere uitleg over wat onder persoonlijk belang moet worden verstaan. Met het begrip persoonlijk belang in artikel 2:4 Awb wordt bedoeld op ieder belang dat niet behoort tot de belangen die het bestuursorgaan uit hoofde van de hem opgedragen taak behoort te behartigen. "In aanmerking genomen dat het hier gaat om besluitvorming door de gemeenteraad die een belangenafweging vergt waarbij politieke inzichten een belangrijke rol spelen, ligt het in de rede voor de invulling van het begrip 'persoonlijk belang' aansluiting te zoeken bij artikel 28, eerste lid, onder a, van de Gemeentewet. Deze bepaling dient strikt te worden uitgelegd, nu daarbij het fundamentele recht van een raadslid om deel te nemen aan een stemming wordt ingeperkt".

Volgens de Raad van State volgt uit artikel 2:4 Awb in het algemeen niet dat een persoon die deel uitmaakt van een democratisch gekozen bestuursorgaan zoals de gemeenteraad en die bij een besluit belanghebbende is als bedoeld in artikel 1:2, lid 1 Awb, zich zou moeten onthouden van deelname aan de besluitvorming. Er kunnen zich echter bijkomende omstandigheden voordoen die maken dat de behartiging van het persoonlijk belang van een raadslid zodanig aan de orde is bij het onderwerp van de besluitvorming, dat hij daaraan niet behoort deel te nemen. Als dat het geval is kan de bestuursrechter tot het oordeel komen dat het desbetreffende besluit is genomen in strijd met artikel 2:4 Awb.

Wat de gemeenteraad, en dat geldt ook voor andere bestuursorganen, in het kader van zijn zorgplicht kan doen ligt vooral in de preventieve sfeer. Het onderwerp kan in zijn algemeenheid aan de orde komen, maar vooral ook in het concrete geval. Dat betekent dat op het moment dat het op stemming aankomt, de gemeenteraad of de voorzitter van de raad ervoor waarschuwt dat het te nemen besluit aanvechtbaar zou kunnen zijn bij de bestuursrechter of bij de Kroon in het kader van vernietiging. De gemeenteraad dient er als collectief voor te waken dat tot bestuursorganen behorende personen die een persoonlijk belang hebben, de besluitvorming beïnvloeden. Maar uiteindelijk blijft het individuele raadslid degene die beslist tot deelname aan de stemming. LJN: BQ8863, Raad van State, 201007983/1/R2, LJN: BZ0796, Raad van State, 201008516/1/R1 en LJN: BZ4957, Raad van State 201207503/1/R2.17.

Geraadpleegd:

MODELGEDRAGSCODE INTEGRITEIT SECTOR RIJK en
HANDREIKING BELANGENVERSTRENGELING beide van
BUREAU INTEGRITEITSBEVORDERING OPENBARE SECTOR