

Bijlage 1 Toelichting op de gedragscode raadsleden en duoleden van de gemeente Leiden 2022

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen toelichting.

Omgangsvormen (artikel 2)

Onder 'respectvol' wordt ook verstaan, bij twijfel over integriteit van anderen, de in art. 3 lid 11 van de verordening beschreven procedure te volgen en deze niet in de openbaarheid in twijfel te trekken.

Belangenverstrengeling (artikel 3)

Van belangenverstrengeling is sprake als het publiek belang wordt vermengd met het persoonlijk belang van een raadslid of dat van derden, zoals familieleden of vrienden. Hierdoor is een zuiver besluiten of handelen in het publiek belang niet langer gewaarborgd. Niet alleen feitelijke belangenverstrengeling, maar ook de schijn ervan moet worden vermeden.

In aanvulling op de verboden in artikel 15 van de gemeentewet verdienen de volgende punten aandacht:

- privaat-publieke samenwerkingsrelaties, waaronder ontwikkelingsovereenkomsten en overeenkomsten over sponsoring verdienen bijzonder de aandacht. Raadsleden dienen betrokkenheid bij dergelijke contracten (de schijn van) bevoordeling in strijd met eerlijke concurrentieverhoudingen te voorkomen;
- leden van de raad vermijden aanmerkelijke financiële belangen in ondernemingen waarmee de gemeente zaken doet.

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht moet een bestuursorgaan ervoor waken dat de besluitvorming wordt beïnvloed door persoonlijke belangen.

Als een raadslid andere functies uitoefent naast zijn politieke ambt, kan dit leiden tot belangenverstrengeling. Dat kan het raadslid in kwestie bij zijn onafhankelijk oordeel in de weg staan. Daarom is voor alle politieke ambtsdragers op vrijwel dezelfde wijze vastgelegd welke functies hoe dan ook onverenigbaar zijn met het politieke ambt. Bij het onderzoek naar de geloofsbrieven wordt dit gecontroleerd.

Om de verhoudingen tussen het raadslid en de raad zuiver te houden, zijn bepaalde handelingen, vooral in de economische sfeer, verboden. Welke dat zijn en op wie dit verbod betrekking heeft staat in de Gemeentewet. Het gaat hier bijvoorbeeld om werkzaamheden als advocaat of adviseur voor het gemeentebestuur of voor de tegenpartij daarvan. Ook is het verboden om een derde te vertegenwoordigen of te adviseren die met het bestuursorgaan een bepaalde overeenkomst sluit, bijvoorbeeld voor de verkoop of verhuur van onroerend goed of het aannemen van werk.

Inhoud adviseurschap

Het is raadsleden in beginsel toegestaan om incidenteel als adviseur van de tegenpartij van de gemeente in een rechtszaak op te treden, hoewel zij daar terughoudend mee moeten omgaan. Niet toegestaan is:

- 1) Belangenbehartiging met een professioneel belang (wanneer raadsleden met een commercieel motief een tegenpartij van de gemeente adviseren). (Bijvoorbeeld: een raadslid dat in dienst is van een advocatenkantoor en optreedt namens een tegenpartij van de gemeente).
- 2) Belangenbehartiging waarbij een ander, zeker eigenbelang van het raadslid aanwezig is, kortom, waarbij het raadslid zelf indirect belanghebbende is.

Wel toegestaan is:

- 3) Belangenbehartiging met een publiek belang in een rechtszaak in het verlengde van het belang dat het raadslid tijdens de beraadslagingen over dit onderwerp in de raadzaal heeft behartigd (bijv. een raadslid dat bij de rechter opkomt voor een bepaalde wijk of groep bewoners);
- 4) Betrokkenheid in een rechtszaak waarbij het raadslid zelf (een van) de tegenpartij(en) is, dus als zuiver en direct belanghebbende.

Omdat de scheidslijn tussen wat toegestaan en wat verboden is, niet altijd scherp te trekken is, zou het raadzaam zijn om belangenbehartiging in de rechtszaal altijd te melden bij de voorzitter van de raad. Deze transparantie stelt de voorzitter in staat om, op basis van eigen vermoedens of die van anderen - conform de algemene bepaling in artikel 3 (belangenverstremgeling) - een onderzoek te starten en zijn bevindingen te delen met het betrokken raadslid.

Relatie met beraadslagingen en stemmingen in de raadzaal

Het onderscheid tussen belangenbehartiging met een publiek en met een professioneel of eigenbelang, is ook relevant voor het beantwoorden van de vraag of deelname aan beraadslagingen en stemmingen tijdens raadsvergaderingen gewenst is. Het is ongewenst dat het eigenbelang in de rechtszaal vermengd wordt met het publieke belang in de raadzaal. Over alle zaken waarbij een zeker eigenbelang in het geding is, zou het betrokken raadslid zich moeten onthouden van deelname aan beraadslagingen en/of stemmingen in de gemeenteraad. Dit geldt in feite alleen voor categorie 4, aangezien belangenbehartiging in de rechtszaal als raadslid volgens de categorieën 1 en 2 niet toegestaan is en daarom niet aan de orde kan zijn.

Dan resteert categorie 3. Omdat het hier om behartiging in de rechtszaal vanuit het publieke belang gaat, treedt er geen vermenging op met het publieke belang zoals dat door het raadslid in de raadzaal is behartigd. Er is geen beletsel om deel te nemen aan de beraadslagingen of stemmingen over het onderwerp dat in geding is.

De verantwoordelijkheid voor het al dan niet deelnemen aan stemmingen en/of beraadslagingen ligt in principe bij de betrokkene zelf. Deze moet zelf de afweging maken. De betrokkene kan hierover wel advies inwinnen bij de voorzitter.

Daarbij dient aangemerkt te worden dat raadsleden tegelijkertijd ook burgers zijn: zij maken deel uit van het economische en sociale leven in de gemeenschap die ze besturen. Net als iedere andere burger zijn zij afnemer van diensten, lid van verenigingen en wijkbewoner. Daarom mag een raadslid zonder bezwaar meestemmen over bijvoorbeeld de afvalinzameling of het openbaar vervoer in zijn eigen wijk.

Onthouden van stemming in artikel 3 lid 4 en lid 6 betekent dat het raadslid voor de stemming de raadzaal dient te verlaten.

Artikel 3, lid 7 geldt voor situaties waarin een raadslid direct of indirect belang heeft bij de uitkomst van een raadsbesluit. Gedacht kan worden aan subsidiebesluiten, ruimtelijke ordeningsprocedures etc. De Gemeentewet spreekt zich in artikel 28 slechts uit over deelname aan stemming. Artikel 3, lid 7 gaat verder en heeft het ook over deelname aan de discussie bij een dergelijk onderwerp.

Artikel 3 lid 12 is bedoeld te voorkomen dat een situatie ontstaat waarbij er vermoedens bestaan van belangenverstremgeling maar waarbij dit niet bespreekbaar wordt gemaakt. De voorzitter van de raad nodigt de persoon in kwestie uit voor een gesprek en zal vervolgens zijn bevindingen aan de betrokkenen kenbaar maken. Mochten de betrokkenen zich niet kunnen vinden in het oordeel, dan hebben zij de mogelijkheid om zich te wenden tot het presidium. Het presidium kan zo nodig een

extern advies inwinnen. Klachten ten aanzien van de voorzitter kunnen direct onder de aandacht van het presidium worden gebracht. Het presidium zal dan met een advies komen.

Nevenfuncties (artikel 4)

Nevenfuncties uit hoofde van het raadslidmaatschap

Het is vaak van aantoonbaar belang voor de gemeente dat raadsleden een nevenfunctie vervullen uit hoofde van hun ambt. Deze nevenfuncties ('qualitate qua') moeten worden neergelegd bij het einde van de ambtstermijn. Deze nevenfuncties zijn herkenbaar aan de hand van de volgende criteria waarvan er tenminste één moet zijn vervuld:

1. aanbeveling, voordracht, keuze of benoeming geschiedt door de raad;
2. het betreft een functie in een orgaan, waarin de gemeente deelneemt of waar zij deel vanuit maakt;
3. er is een aantoonbaar belang voor de gemeente dat de nevenfunctie wordt vervuld door een raadslid;
4. men is benoemd vanuit een andere nevenfunctie, die uit hoofde van het ambt wordt vervuld.

Een dergelijke nevenfunctie wordt feitelijk vervuld vanuit het ambt en niet op eigen, persoonlijke, titel.

Verboden nevenfuncties en werkzaamheden vanwege het raadslidmaatschap

Een lid van de raad kan op grond van artikel 13 Gemeentewet niet tevens door of vanwege het gemeentebestuur aangesteld of daaraan ondergeschikt zijn. In dit artikel is de onverenigbaarheid van betrekking opgenomen voor de ambtenaar die door of vanwege het gemeentebestuur is aangesteld en daaraan ondergeschikt is. Hierbij moet het gaan om rechtspositionele of functionele ondergeschiktheid. Van belang is de gelijkschakeling van de arbeidscontractanten met de ambtenaar. Dit geldt tevens voor personen die krachtens een dienstbetrekking als bedoeld in de Wet inschakeling werkzoekenden voor de gemeente werkzaam zijn.

Onder de verboden werkzaamheden naast het raadslidmaatschap als opgesomd in artikel 15, lid 1, sub d, 2e. Gemeentewet en de Gedragscode kan ook de situatie worden verstaan wanneer iemand via pay-rolling bij de gemeente werkt. Ook bij pay-rolling is er sprake van 'rechtstreeks of middellijk een overeenkomst aangaan terzake van het buiten dienstbetrekking tegen beloning verrichten van werkzaamheden ten behoeve van de gemeente'.

Gedragslijn bij overige nevenfuncties

Met inachtneming van de wettelijke grenzen kunnen de leden van de raad overige nevenfuncties vervullen. Het raadslid maakt aanvaarding van een nevenfunctie onverwijld openbaar. De raadsgriffier ziet toe op de openbaarmaking en registratie van de nevenfuncties.

Indien het gaat om een nevenfunctie, die niet voldoet aan één van de vier bovengenoemde criteria, neemt het lid van de raad bij zijn overweging of hij deze kan aanvaarden de volgende gedragslijn in acht:

- een nevenfunctie mag nimmer in strijd zijn met het gemeentebelang; dit geldt ook wanneer een lid van de raad plaatsneemt in een comité van aanbeveling;
- om verstrengeling van belangen te voorkomen neemt hij, behoudens een uitdrukkelijk besluit daartoe van de gemeenteraad, geen zitting in besturen of raden van commissarissen van instellingen die voor hun exploitatie in belangrijke mate afhankelijk zijn van bijdragen van de gemeente in materiële zin of waar de gemeente in welke vorm dan ook is belast met het toezicht.
- een nevenfunctie mag nooit het aanzien van de gemeenteraad schaden of de uitvoering van het raadslidmaatschap belemmeren.

De beoordeling van de wenselijkheid van een nevenfunctie is in eerste instantie aan het gemeenteraadslid zelf. Door de registratie en het openbaar maken van nevenfuncties van raadsleden wordt maximale transparantie op dit punt betracht waardoor (achteraf) discussie kan ontstaan over de wenselijkheid van de nevenfunctie. Een voorbeeld van een mogelijk ongewenste nevenfunctie is het bestuurslidmaatschap van een instelling die voor een relatief groot deel afhankelijk is van gemeentelijke subsidies. Ongewenste situaties kunnen ook ontstaan door een aanmerkelijk financieel belang in een bedrijf dat regelmatig opdrachten uitvoert voor de gemeente.

Met inachtneming van de vorenstaande gedragslijn is het op grond van deze gedragscode voor een raadslid in principe toelaatbaar om een functie in dienst van een door de gemeente gesubsidieerde instelling te aanvaarden. Dit is wettelijk ook geen verboden combinatie met het raadslidmaatschap. Als dit wel aangemerkt zou worden als een functie die onverenigbaar is met het raadslidmaatschap, zou dit het (grondrechtelijke) passief kiesrecht voor deze groep burgers inperken. Dat is ongewenst. De wenselijkheid om een nevenfunctie in een dergelijke situatie wel of niet te aanvaarden is in belangrijke mate afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Deze keuze wordt door het raadslid zelf gemaakt en de gedragslijn kan daarbij helpen. Van het raadslid wordt verwacht dat hij de gemaakte keuze toelicht als er discussie over ontstaat.

Het raadslid levert de griffier de informatie aan over de (neven)functies die openbaar gemaakt moeten worden bij aanvang van het raadslidmaatschap, dan wel binnen één maand na aanvaarding van de (neven)functie en geeft hem de wijzigingen daarin door. De informatie betreft in ieder geval de omschrijving van de (neven)functie, de organisatie voor wie de (neven)functie wordt verricht, of het al dan niet een (neven)functie betreft uit hoofde van het raadslidmaatschap en of de (neven) functie bezoldigd of onbezoldigd is. De griffier legt hiervoor een register aan en beheert dit register. Het register is openbaar en via internet beschikbaar.

Politiek-ambtelijke verhoudingen (artikel 5)

Dit artikel ziet op het contact van raadsleden met ambtenaren die onder verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders vallen ('collegeambtenaren'). De bij de griffie werkzame ambtenaren vallen hier dus buiten. 'Ambtelijk overleg' moet hier gelezen worden als overleg waarbij een of meer collegeambtenaren betrokken zijn.

De artikelleden markeren het onderscheid tussen overleg over inhoudelijke beleidskwesties en overleg over de bedrijfsvoering van de gemeente, waaronder het algemene personeelsbeleid.

Wat de bedrijfsvoering betreft is het college van B&W c.q. de portefeuillehouder het aanspreekpunt. Met kennisgeving aan de portefeuillehouder kan een raadslid, vanuit zijn kaderstellende of controlerende rol, ambtelijk overleg bijwonen waarin de bedrijfsvoering van de gemeente wordt besproken, ook als dit het algemene personeelsbeleid betreft. Het is een raadslid daarentegen niet toegestaan om ambtelijk overleg bij te wonen waarin zaken worden besproken die het functioneren en/of de rechtspositie van individuele collegeambtenaren betreffen. Dit zou namelijk de bevoegdheid van het college voor het werkgeverschap voor de onder zijn verantwoordelijkheid werkende ambtenaren doorkruisen.

Informatie (artikel 6)

Van de leden van de raad wordt verwacht dat zij vertrouwelijk omgaan met informatie, die hen uit hoofde van hun functie ter beschikking staat en deze slechts te gebruiken voor het doel waarvoor de informatie is bedoeld. Het oneigenlijk gebruik van kennis uit hoofde van het lidmaatschap van de raad is niet aanvaardbaar. Het oneigenlijk gebruik wordt mede aanwezig geacht indien vertrouwelijke of geheime informatie openbaar wordt gemaakt. Afspraken over de communicatie naar de media zijn bindend en mogen niet door voortijdige openbaarmaking worden doorkruist.

Aannemen van geschenken (artikel 7)

Raadsleden krijgen regelmatig geschenken of geschenken aangeboden, waarbij het de intentie is om een goede relatie met de gemeente te onderhouden of blijk te geven van waardering. Voor het aannemen hiervan gelden de volgende gedragsregels:

1. geschenken, faciliteiten en diensten worden niet geaccepteerd als hiermee de onafhankelijke positie van het raadslid kan worden beïnvloed. Geschenken en giften worden niet op het huisadres ontvangen.
2. Relatiegeschenken met een door de ontvanger ingeschatte waarde hoger dan € 50, - worden in beginsel niet geaccepteerd en anders eigendom van de gemeente. Het raadslid draagt zorg voor het overdragen van deze geschenken aan de gemeente. De griffier legt hiervan een openbaar register aan ;
3. faciliteiten geboden door derden dienen in verband te staan met het functioneel handelen van de raadsleden en worden niet privé aangewend.

Onder de in lid 1 van dit artikel genoemde faciliteiten of diensten door derden wordt mede verstaan aanbiedingen voor privéwerkzaamheden of kortingen op privégoederen. In dat geval dienen deze aanbiedingen of kortingen van derden te worden gemeld bij de voorzitter van de raad.

Uit artikel 7 volgt ook dat, een raadslid een uitnodiging voor een buitenlandse reis kan aanvaarden als dat in het belang is van de gemeente. Partners mogen niet mee op kosten van de gemeente. Vooraf dient inzicht gegeven te worden in de zakelijke kosten, die aan de reis zijn verbonden. Uitgegaan wordt daarbij van een sobere en doelmatige uitvoering van de reis, mede gezien het kostenpeil in het land van bestemming. Persoonlijke kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking. Het raadslid neemt de strekking van motie M.19.0112/30 'Dienstreizen binnen Europa niet met een vliegtuig' in acht, waarin wordt verzocht in principe geen dienstreizen per vliegtuig toe te staan en in het geval dat er toch een vliegreis nodig is, te zorgen voor CO2-compensatie.

De griffier ziet toe op het voldoen aan deze voorwaarden.

Declaraties (artikel 8)

Raadsleden ontvangen een vaste onkostenvergoeding.

Hierop zijn de relevante bepalingen (met name die uit Hoofdstuk II) uit de Verordening geldelijke voorzieningen raads- en commissieleden en fractieondersteuning onverminderd van toepassing.

Gebruik gemeentelijke voorzieningen (artikel 9)

Gemeentelijke faciliteiten die een voordeel vormen ten laste van de gemeente dienen uitsluitend ten behoeve van het uitoefenen van het raadslidmaatschap te worden gebruikt. Hieronder vallen de ter beschikking gestelde repro, fractiekamers met telefoon en computer/internetaansluiting, vakliteratuur ter beschikking in de commissiekamer etc.