

Gedragcode voor raadsleden en commissieleden van de gemeente Zevenaar

De raad van de gemeente Zevenaar;

gelezen het voorstel van het Presidium van de gemeente Zevenaar d.d. 20 april 2021;

gelet op het bepaalde in artikel 15 derde lid van de Gemeentewet;

Besluit:

De gedragscode voor raadsleden en commissieleden van de gemeente Zevenaar per 2 juni 2021 vast te stellen.

Inleiding

Het gemeentelijk bestuur van Zevenaar dient het belang van haar inwoners. Een integer bestuur is noodzakelijk voor het vertrouwen van burgers in het gemeentebestuur. Het handelen van raadsleden staat altijd in de publieke belangstelling. Wij hebben daarom een voorbeeldfunctie.

Wij staan midden in de samenleving en zijn daarmee verbonden. Verbinding met de samenleving is belangrijk. Daarin heeft iedereen een eigen netwerk. Tegelijk werken we voor de hele bevolking en gaan we over de besteding van publiek geld. Dit brengt dilemma's met zich mee die raken aan integriteit.

Deze gedragscode biedt ons handvatten voor het omgaan met deze dilemma's. Het is geen uitputtende regeling, die de gewenste route in alle voorkomende gevallen beschrijft. Daarvoor is de praktijk te ingewikkeld. Wel biedt het richting en steun voor de manier waarop de gemeenteraad van Zevenaar integriteit onderdeel maken van de manier waarop zij werken.

Bij integriteit gaat het over meer dan de juridische regels en onze waarden. Het gaat vooral over gedrag. Iedereen is in de eerste plaats zelf verantwoordelijk om integer te werk te gaan. Maar dit betekent niet dat integriteit alleen een persoonlijk onderwerp is. We hebben niet altijd in de hand hoe anderen te werk gaan. Wat we wel in de hand hebben, is het bespreken van integriteit.

Door steeds met elkaar te spreken over integriteit en de dilemma's uit de dagelijkse praktijk, wordt het (zelf)bewustzijn aangescherpt. Ook wordt duidelijk wat integriteit in Zevenaar betekent en vraagt. Dat maakt het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur sterker. In plaats van een lijst met regels staan in deze gedragscode daarom alleen de uitgangspunten waar wij achter staan en waar we in gesprekken op kunnen terugvallen.

Wij werken volgens deze uitgangspunten en staan open voor een gesprek over hoe we werken. Dat neemt niet weg dat sommige situaties om een oordeel vragen. In dat geval oordelen wij niet zomaar, zonder te weten waar het overgaat, maar verzamelen eerst de informatie die we nodig hebben. Ook letten we er met elkaar op dat integriteit niet als een politiek middel wordt gebruikt.

In deze gedragscode werken we onze uitgangspunten in onderwerpen uit. Deze gedragscode geldt voor de leden van de gemeenteraad en voor de commissieleden.¹

Twijfelen we over het gedrag van onszelf of van een collega? Dan bespreken raadsleden dit met de griffier of de burgemeester. Met wie we het verder bespreken verschilt van geval tot geval. Soms is overleg met de griffier of burgemeester genoeg, terwijl we het bij andere situaties met meer mensen moeten bespreken. De griffier en burgemeester denken mee over de meest geschikte manier van bespreken.

Bij (een vermoeden van) het overtreden van deze gedragscode, melden wij dit bij de burgemeester. We volgen daarbij de procedure zoals vastgelegd in het protocol vermoedens integriteitsschendingen, dat als bijlage bij deze gedragscode is gevoegd.

Belangenverstrengeling

Bij al ons handelen, weten wij wat de gevolgen van ons handelen zijn en hoe anderen daarnaar kijken.

1) Waar in de tekst wordt gesproken over raadsleden worden in voorkomende gevallen ook commissie- en bedoeld.

Bij belangenverstremgeling is er een vermenging van het algemene gemeentelijke en een persoonlijk belang. Het persoonlijk belang kan bijvoorbeeld komen door een (neven)functie. Ook een belang van bijvoorbeeld vrienden, familie, bedrijven of organisaties waar raadsleden als privépersoon banden mee hebben, kan hun handelen veranderen. Een zuiver en objectief besluit of handeling komt dan in gevaar.

Belangenverstremgeling kan ook komen door een vraag vanuit de samenleving om zich voor een bepaalde zaak of probleem in te zetten. Denk hierbij bijvoorbeeld aan belangen- of actiegroepen die een beroep op raadsleden doen. Naast het voorkomen van belangenverstremgeling, hebben raadsleden de taak om de *schijn* van belangenverstremgeling te voorkomen, als dat binnen het gebied ligt waarbinnen zij invloed hebben.

Als we belangen hebben bij een dossier, maken we dat bekend. Dat kan bv door de griffier of de burgemeester vooraf te informeren. Zij kunnen je ook adviseren hoe om te gaan met die belangen ivm het raadswerk.

Het voorkomen van (de schijn van) belangenverstremgeling, vraagt meer van ons dan het wettelijke 'niet meestemmen' over een onderwerp.² Wij bewaren afstand tot een dossier, als er belangenverstremgeling is. Dit betekent dat we ook niet aan een overleg over het dossier in de fractie meedoen.

Om belangenverstremgeling te voorkomen, bewaren we afstand tot bepaalde onderwerpen of vragen. Dat doen we niet alleen in de rol van raadslid maar ook als privépersoon. Het uitgangspunt is dat het bij onze rol als raadslid past om inwoners en organisaties de weg te wijzen en informatie te geven. Wij zijn terughoudend in het optreden als woordvoerder of vertegenwoordiger van deze inwoners en organisaties richting anderen.

Functies en (neven-)functies

Raadsleden staan midden in de samenleving. Zij combineren het raadswerk met werk- en privé-activiteiten. Het uitvoeren van bezoldigde en onbezoldigde (neven-)functies hoort hierbij.

Sommige (neven-)functies passen beter dan andere. Het uitgangspunt is dat onze (neven-)functies het belang van de gemeente niet mogen schaden of daarmee in strijd zijn.

Wanneer (neven-)functies raakvlakken hebben met de rol van raadslid, beoordelen we of we beide functies kunnen uitvoeren. Dat doen we met de volgende voorwaarden:

1. de grootte van de belangen die kunnen raken;
2. hoe vaak het te verwachten is dat de belangen elkaar raken en;
3. in hoeverre staat het uitvoeren van de nevenfunctie het goed kunnen uitvoeren van de functie van bestuurder in de weg.

We letten erop dat (neven-)functies niet leiden tot situaties van (de schijn van) belangenverstremgeling of bevoordeling. Het is daarom belangrijk dat wij, zoals in de Gemeentewet (artikel 13, artikel 15) staat, onze (neven-)functies en openbaar maken en dat wij het overzicht daarvan bijhouden.

De griffier legt de (neven-)functies van raadsleden vast in een openbaar register. Raadsleden geven daarbij aan of het om een bezoldigde of onbezoldigde functie gaat. Als er aanpassingen zijn, melden raadsleden dit bij de griffier. De griffier stuurt alle raadsleden elk jaar een herinnering om te controleren of het register bijgewerkt is. Raadsleden maken waar nodig en mogelijk afspraken om een nevenfunctie en het raadswerk te kunnen combineren.

Omgang met informatie

Openbaarheid en transparantie zijn kernwaarden in het openbaar bestuur en belangrijk voor het goed werken van onze democratie. Onderwerpen behandelen we dan ook zo veel als kan in het openbaar. Wij moeten met grote zorgvuldigheid omgaan met de informatie die wij hebben. Informatie die we via het raadswerk krijgen, gebruiken we alleen voor de doelen waarvoor die bedoeld is. Niet om persoonlijk of ander voordeel te krijgen.

Soms is het nodig om stukken of datgene wat we in een vergadering hebben besproken geheim te houden. In onze notitie geheimhouding in Zevenaar, staat hoe en waarom we deze notitie gebruiken. Als we het niet eens zijn met de geheimhouding, dan bespreken we dat in de raad. Als we hebben besloten om documenten/stukken of hetgeen we in een vergadering hebben besproken geheim te houden, dan houden we ons daaraan. In geen geval kiezen we ervoor dit zelf openbaar te maken of stukken of informatie te lekken.

2) In artikel 28 van de Gemeentewet is opgenomen wat er van een raadslid wordt verwacht ten aanzien van deelname aan de besluitvorming van de gemeenteraad om belangenverstremgeling te voorkomen.

Omgangsvormen

Een respectvolle omgang met burgers en organisaties, tussen college- en raadsleden en met ambtenaren is erg belangrijk. Als het hieraan schort, beschadigt dat niet alleen de onderlinge relatie, maar ook de goede naam van het hele gemeentebestuur. Wij bespreken in Zevenaar de inhoud, we spelen niet op de persoon. We praten *met* mensen, niet *over* mensen.

Gebruik voorzieningen en faciliteiten van de gemeente

Onder gemeentelijke voorzieningen en faciliteiten vallen alle spullen van de gemeente Zevenaar waar raadsleden gebruik van kunnen maken. Denk aan het gebruik van de vergaderkamers, de raadzaal, printers, tablets of toegangspasjes.

De gemeentelijke voorzieningen en faciliteiten gebruiken we in de eerste plaats voor het doel waarvoor we ze hebben gekregen of voor mogen gebruiken. Gebruiken we een tablet privé, dan zorgen wij ervoor dat we het zakelijk gebruik altijd mogelijk blijft. Het is logisch dat we voorzichtig en netjes met deze voorzieningen en faciliteiten omgaan. Wij hebben hierin in de eerste plaats een eigen taak. Hierop zijn we ook aanspreekbaar door anderen.

Er zijn rechtspositionele regelingen die het mogelijk maken dat wij gemaakte kosten terug kunnen vragen. Vanzelfsprekend houden we ons hierbij aan de regels. De kosten die we terugvragen worden gecontroleerd en krijgen we volgens de regels terugbetaald.

Uitnodigingen, geschenken en giften

Het aannemen van uitnodigingen, geschenken en giften, als raads- of commissielid, hoort soms bij het normale omgangsverkeer. Of dat het geval is, hangt samen met functionaliteit, proportionaliteit en voor welk deel het aannemen daarvan zorgt voor verwachtingen die niet de bedoeling zijn.

Uitnodigingen die we als raadslid krijgen, nemen we alleen aan als deze een bepaald nut hebben voor de gemeente. Of, als we hiermee het ambt van raadslid goed kunnen uitvoeren. Uitnodigingen en buitenlandse reizen (vooral van niet-overheden) ons aangeboden als raads- of commissielid, die andere organisaties of personen betalen melden en bespreken we altijd. Deze melding wordt gedaan aan de griffier. Als raadsleden een (buitenlandse) dienstreis maken (bv deelname aan de EU-regio bijeenkomsten), dan betaalt de gemeente Zevenaar deze zelf.

Raadsleden krijgen soms geschenken en giften van andere organisaties of personen aangeboden. Of we deze kunnen aannemen hangt af van of de waarde ervan in verhouding staat tot de reden om het aan te bieden. Voor geschenken en giften met een geschatte waarde van (meer dan) €50 vinden we dat in ieder geval niet het geval. Dan geven we het geschenk terug of gaat het geschenk naar de gemeente. We nemen nooit geld aan en ontvangen op ons thuisadres geen giften en geschenken. Als dit per ongeluk toch gebeurt, dan melden raadsleden dit bij de griffier. We melden bij de gever dat we niet blij zijn met het ontvangen van giften op het thuisadres.

De bedoeling van de gever en timing van de gift zijn belangrijke voorwaarden om uitnodigingen, geschenken en giften wel of niet aan te nemen. We gaan daarom na wat het voordeel van de andere partij kan zijn, nu en in de toekomst. Een uitnodiging, geschenk of gift weigeren we als het een tegenprestatie is voor een positieve beslissing of het hier toe kan leiden. Ook als het aannemen ervan deze indruk kan wekken, weigeren we dit.

Aandacht voor integriteit en evaluatie

Om het integriteitsbewustzijn levend en scherp te houden, geven wij ieder jaar minimaal één keer samen aandacht aan integriteit.

De waarde van de gedragscode ligt in het gebruik ervan door raadsleden. Het is daarom belangrijk dat het geschikte en herkenbare handvatten biedt voor hoe wij in Zevenaar willen omgaan met integriteit. Om te zorgen dat de gedragscode van waarde blijft, bekijkt het presidium elke twee jaar of ze deze gedragscode moeten aanpassen.

Is het in bijzondere situaties onduidelijk hoe wij volgens deze gedragscode te werk willen gaan? Dan hebben we het hier met elkaar over en bepalen wij samen hoe wij hier mee omgaan.

Aldus besloten in de openbare digitale vergadering van de raad van de gemeente Zevenaar, gehouden op 2 juni 2021.

*De griffier,
W.M. van der Vlies*

De burgemeester,

L.J.E.M. van Riswijk

GEHEIMHOUDING: VOOR WIE, DOOR WIE, HOE EN WAT?

Een routebeschrijving door de geheimen van de Gemeentewet

1. Inleiding

In de bestuurlijke praktijk van elke gemeente komt de wens of behoefte aan geheimhouding regelmatig voor. De ene keer betreft het informatie die op papier staat, de andere keer willen deelnemers aan een vergadering dat hetgeen zij met elkaar uitwisselen niet naar buiten wordt gebracht. Op dat moment ontstaat de roep om geheimhouding.

Vragen die dan rijzen zijn: kan geheimhouding maar zo worden opgelegd, door iedereen die dat wil en wanneer men maar wil? Wat betekent geheimhouding en wat zijn de gevolgen van het opleggen van geheimhouding?

In deze notitie wordt aan allen die een rol, taak of functie hebben in de gemeenteraad van Zevenaar toegelicht hoe de wereld van gemeentelijke geheimhouding in elkaar zit. De geheimhouding binnen het college van B&W blijft in deze notitie onbesproken.

Deze notitie bevat aan het eind een tweetal bijlagen: geheimhouding in 10 punten samengevat en de wettelijke bepalingen over geheimhouding.

2. Openbaarheid van bestuur en informatie

Hoofddregel in het openbaar (gemeente)bestuur is dat vergaderingen van volksvertegenwoordigende lichamen in de openbaarheid worden gehouden, en dat documenten openbaar zijn.

Wie dat wil, heeft in beginsel toegang tot de vergaderingen van volksvertegenwoordigende lichamen en door hen ingestelde commissies.

De documenten die zich bevinden onder een gemeentelijk bestuursorgaan zijn voor een ieder in te zien.

Dit zijn enkele pijlers onder onze democratische rechtsstaat: het openbaar bestuur verricht zijn werkzaamheden voor de ogen van degenen die haar hebben ingesteld, te weten de kiezer. Maximale openbaarheid dus.

3. Uitzondering: geheimhouding

Er kunnen zich omstandigheden voordoen dat van de hoofddregel moet worden afgeweken. Een document kan informatie bevatten die niet voor iedereen bestemd is³; in een commissie- of raadsvergadering wordt informatie gedeeld over een gevoelig onderwerp. Kan dan in alle gevallen dat de "noodzaak tot geheimhouding" wordt gevoeld zonder meer worden besloten tot het opleggen van geheimhouding?

Het antwoord op deze vraag luidt: nee.

Tot het opleggen van geheimhouding kan alleen worden besloten:

- door die organen die daartoe bevoegd zijn, én
- als er een belang als genoemd in artikel 10 Wob in het geding is.

4. Wettelijk kader geheimhouding

Geheimhouding is primair geregeld in de Gemeentewet, en secundair in de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).

De Gemeentewet regelt:

- wie bevoegd is tot het opleggen van geheimhouding,
- aan wie geheimhouding kan worden opgelegd,
- wat de gevolgen zijn van het opleggen van geheimhouding,
- hoe de geheimhouding wordt opgeheven.

Artikel 25 Gemeentewet regelt de geheimhouding binnen de gemeenteraad, artikel 55 is het geheimhoudingskader voor het college van B&W.

Ook commissies hebben de mogelijkheid van geheimhouding: artikel 86 Gemeentewet. Van een commissie is sprake als het college of de gemeenteraad met een door hen genomen besluit een "gremium met een missie" op de wereld hebben gezet. Het is dus niet per se nodig dat daarbij de aanduiding "commissie" wordt gebruikt.

Voorbeelden van een commissie binnen het raadsdomein van de gemeente Zevenaar: raadscommissie, presidium, werkgeverscommissie, seniorenconvent, auditcommissie.

3) Bijvoorbeeld informatie over de ontwikkeling van een belangrijke grondexploitatie, of de uitkomst van een onderzoek naar het al dan niet integer handelen door een gemeentelijk leidinggevende.

Het opleggen van geheimhouding kan alleen als daar een belang onder kan worden gelegd. Deze belangen zijn te vinden in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur. Hierbij kan worden gedacht aan:

- het financieel belang van de gemeente Zevenaar dat een grondexploitatie van een te ontwikkelen bestemmingsplan nog niet in de openbaarheid komt, met het oog op een verantwoorde m2-prijs voor sociale woningbouw;
- het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling van een medewerker die ervan wordt verdacht dat hij zichzelf heeft verrijkt ten koste van de gemeente Zevenaar;
- het specifieke karakter van handhaving openbare orde (inclusief uitlopers in de richting van criminaliteit/drogshandel en -teelt) dat zich niet verdraagt met bespreking in een openbare commissie -of raadsvergadering;
- het belang van de gemeente om een ongewenste ontwikkeling te voorkomen waarvoor binnen een geldend bestemmingsplan op zichzelf de ruimte bestaat: met het nemen van een voorbereidingsbesluit door de raad wordt de situatie "bevroren". Dit doel kan alleen worden bereikt als de raad de informatie onder geheimhouding ontvangt en het raadsbesluit in een besloten raadsvergadering wordt gehouden waarbinnen geheimhouding wordt opgelegd.

De wettelijke bepalingen zijn opgenomen in de bijlage bij deze notitie.

5. Wie gaan over het opleggen van geheimhouding: bevoegdheidsvraag

Tot het opleggen van geheimhouding is niet een ieder gerechtigd. Er moet een specifieke wettelijke grondslag voor zijn.

De Gemeentewet maakt verschil tussen:

- het opleggen van geheimhouding op stukken die van het ene orgaan naar het andere orgaan worden gestuurd, en
- het opleggen van geheimhouding omtrent het verhandelde in een besloten commissie- of raadsvergadering en de stukken die daarbinnen worden verstrekt.

Bevoegd tot het opleggen van geheimhouding op documenten

| Bevoegd tot opleggen | Aan wie opleggen | Bijzonderheden |
|----------------------|---|--|
| Burgemeester | Gemeenteraad Leden van de gemeenteraad ⁴ Commissie | Aan gemeenteraad opgelegde geheimhouding vervalt als deze niet in de eerstvolgende raadsvergadering wordt bekrachtigd. ⁵ In andere gevallen geen bekrachtiging vereist. ⁶ |
| College | Gemeenteraad Leden van de gemeenteraad Commissie | Aan gemeenteraad opgelegde geheimhouding vervalt als deze niet in de eerstvolgende raadsvergadering wordt bekrachtigd. In andere gevallen geen bekrachtiging vereist. |
| Commissie | Gemeenteraad Leden van de gemeenteraad | Aan gemeenteraad opgelegde geheimhouding vervalt als deze niet in de eerstvolgende raadsvergadering wordt bekrachtigd. In andere gevallen geen bekrachtiging vereist. |
| Voorzitter commissie | Commissie | Geen bekrachtiging vereist. |

Bevoegd tot opleggen geheimhouding over het verhandelde in besloten vergadering

| Bevoegd tot opleggen | Aan wie opleggen | Bijzonderheden |
|----------------------|------------------|---|
| Gemeenteraad | Gemeenteraad | Geheimhouding omvat het in de besloten vergadering verhandelde en stukken die aan de raad worden overgelegd. Het besluit tot opleggen geheimhouding wordt tijdens de besloten raadsvergadering genomen. |

5) De raad kan een besluit tot bekrachtiging alleen nemen in een raadsvergadering die blijkt de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht.

4) Merk op dat indien een stuk waarop geheimhouding is gelegd, en dat niet aan alle raadsleden wordt gestuurd maar naar een aantal van hen, er geen raadsbesluit tot bekrachtiging van de geheimhouding hoeft te worden genomen. Denk hierbij aan een document dat alleen aan de fractievoorzitters wordt gestuurd onder het opleggen van geheimhouding.

6) Er is een voorontwerp van wijziging Gemeentewet dat voorziet in het schrappen van de verplichting tot bekrachtiging door de gemeenteraad. Onbekend is wanneer dit als wetsvoorstel bij de Tweede Kamer zal worden ingediend. Onbekend is ook wanneer deze wijziging zal ingaan.

| | | |
|-----------|-----------|--|
| Commissie | Commissie | Geheimhouding omvat het in de besloten vergadering verhandelde en stukken die aan de commissie worden overgelegd. Het besluit tot opleggen geheimhouding wordt tijdens de besloten commissievergadering genomen. |
|-----------|-----------|--|

Belangrijk: uitsluitend binnen een formeel aangekondigde raads- of commissievergadering⁷ kan tot het opleggen van geheimhouding worden besloten. Elke andere vorm van samenkomst die niet de status heeft van raads- of commissievergadering in de zin van de Gemeentewet is ongeschikt voor geheimhouding. Dit betekent dat een zogeheten “bijpraatmoment” buiten een raads- of commissievergadering zich niet geschikt is voor het onder geheimhouding delen van informatie.

6. Hoe wordt geheimhouding opgelegd?

Geheimhouding wordt opgelegd bij besluit van het orgaan dat bevoegd is tot het opleggen van geheimhouding. Uit dat besluit en de daaronder liggende motivering moet blijken welk(e) belang(en) die in artikel 10 Wob staan vermeld in de overwegingen zijn meegenomen.

Geheimhouding kan dus niet “maar zo” worden opgelegd.

Als de geheimhouding wordt gelegd op stukken, dan moet het woord “geheim” op de betreffende stukken worden vermeld.

Als het gaat om een stuk dat naar de raad wordt gestuurd, moet het woord “geheim” op het stuk worden vermeld, en de geheimhouding met zoveel woorden worden opgelegd. Vervolgens zal in de eerstvolgende raadsvergadering het besluit inzake bekrachtiging moeten worden genomen. Als de raad besluit tot bekrachtiging, wordt daarmee de voorlopige geheimhouding omgezet in een definitieve. Als de raad niet besluit tot bekrachtiging, komt automatisch de geheimhouding te vervallen.

Het raadsbesluit inzake bekrachtiging komt tot stand via de gebruikelijke stemprocedure die artikel 32 Gemeentewet kent: als niet om stemming wordt gevraagd is het voorstel tot bekrachtiging aangenomen. Als om stemming wordt gevraagd volgt hoofdelijke stemming. Ingeval na stemming blijkt dat het aantal tegenstemmers groter is dan het aantal voorstemmers, is het voorstel tot bekrachtiging geheimhouding verworpen. En is de geheimhouding van het stuk af. Elk ter vergadering aanwezig raadslid is verplicht zijn stem uit te brengen. Het maakt daarbij niet uit of een raadslid vooraf het stuk wel of niet heeft ingezien op de griffie.

Er zijn situaties waar de plicht tot het in acht nemen van geheimhouding rechtstreeks uit de wet voortvloeit. Denk hierbij aan:

- de besloten raadsvergadering waar de aanbeveling tot (her)benoeming van de burgemeester tot stand komt. De daaraan voorafgaande werkzaamheden van de door de raad ingestelde vertrouwenscommissie vallen ook onder de geheimhouding.

7. Wat betekent “geheimhouding”

Nadat het besluit tot opleggen van geheimhouding is genomen, moet een ieder die bij de betreffende vergadering aanwezig is (geweest) de geheimhouding in acht nemen. Ook moeten anderen die van de informatie op de hoogte zijn de geheimhouding in acht nemen. Dit kunnen bijvoorbeeld ambtenaren zijn die bij het betreffende dossier zijn betrokken.

Dat alles betekent: er mag met niemand anders over worden gesproken. Het doorbreken van die geheimhoudingsplicht (“lekker”) is als misdrijf strafbaar gesteld.⁸

Bedenk hierbij dat een fractie staatsrechtelijk uitsluitend wordt bemenst door raadsleden. Commissieleden en fractieondersteuning behoren niet tot de fractie. Ook al werken zij nauw met de raadsleden samen.

De raadsleden moeten zich ervan bewust zijn dat zij de voor hen geldende geheimhouding doorbreken als zij “de fractie” bijpraten over informatie waarop geheimhouding rust. Dit bijpraten kan alleen gebeuren tussen raadsleden.

8. Afwezigheid raadslid of commissielid bij besloten vergadering

Het kan gebeuren dat een raadslid afwezig is bij een besloten raadsvergadering (met geheimhouding), of dat een commissielid verhinderd is om aanwezig te zijn bij een besloten vergadering van de commissie (met geheimhouding) waarvan hij deel uitmaakt. Voor die situaties wordt het aanvaardbaar geacht om

7) Zie artikelen 19 en 82 lid 5 Gemeentewet.

8) Artikel 272 Wetboek van Strafrecht.

hen na afloop van de besloten vergadering de informatie te verstrekken die tijdens de besloten vergadering is gedeeld.

Voorop staat immers dat raadsleden allen moeten kunnen beschikken over dezelfde informatie. Hetzelfde geldt voor commissieleden daar waar het gaat om de informatie binnen de commissie waarvan zij deel uitmaken.

9. Hoe wordt geheimhouding opgeheven?

Niets is eeuwigdurend, dus ook de noodzaak van geheimhouding komt een keer te vervallen. Er zal dus op gezette tijden moeten worden overwogen of het tijd is om een bestaande geheimhouding op een stuk of op het verhandelde in een besloten raads- of commissievergadering op te heffen.

Het opheffen van geheimhouding is als volgt in de Gemeentewet vastgelegd.

| Soort geheimhouding | Bevoegd tot opheffen | Bijzonderheden |
|--|--|--|
| Verhandelde in besloten raadsvergadering | Gemeenteraad | Geen specifieke eisen gesteld aan raadsbesluit tot opheffen geheimhouding. |
| Stuk onder de gemeenteraad | Gemeenteraad | Besluit tot opheffen wordt genomen in raadsvergadering die blijkens de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht. |
| Stuk onder leden van de gemeenteraad | Gemeenteraad | Besluit tot opheffen wordt genomen in raadsvergadering die blijkens de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht. |
| Verhandelde in besloten commissievergadering | Commissie | |
| Stuk onder de commissie | Orgaan dat de verplichting tot geheimhouding oplegde óf de gemeenteraad. | Raad is bevoegd als de commissie het stuk naar de raad heeft gezonden. |

Soms is de gemeenteraad verplicht om een besluit inzake opheffing van geheimhouding te nemen. Dit kan zich voordoen als een derde zich beroept op de Wob en een verzoek heeft ingediend om verstrekking van een afschrift van een stuk waarop door de raad bekrachtigde geheimhouding ligt.⁹ Het besluit dat de raad daarbij neemt, zal deugdelijk moeten worden gemotiveerd.

10. Verslag besloten raadsvergadering

De Gemeentewet verplicht tot het maken van een apart verslag van een besloten raadsvergadering.¹⁰ Het maakt daarbij niet uit of die besloten raadsvergadering met of zonder opleggen van geheimhouding plaatsvindt.¹¹

Het vaststellen van een dergelijk verslag vindt normaal gesproken plaats in een volgende raadsvergadering. Dit kan in beginsel in een openbare raadsvergadering plaatsvinden.

Punt van aandacht daarbij is wel, dat de deelnemers aan die vergadering ervoor zorgen dat er geen inhoudelijke discussie over het verslag gaat ontstaan als de betreffende besloten raadsvergadering plaatsvond in een setting van geheimhouding.

11. Do's, dont's en aandachtspunten

- Het is verleidelijk om het woord "vertrouwelijk" te gebruiken in plaats van de wettelijk geregelde geheimhouding met de daarbij behorende procedures. "Vertrouwelijk" heeft echter geen wettelijke basis en kent ook geen link naar artikel 10 Wob. Bedenk hierbij dat terughoudend moet worden omgegaan met het opleggen van een spreekverbod, want feitelijk is daarvan sprake. Degenen die het aangaat moeten ervan op aan kunnen dat er een met waarborgen omgeven procedure wordt gevolgd bij het iemand beletten met een ander ergens over te spreken. Daarvan is geen sprake bij gebruik van "vertrouwelijk".

9) Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3140.

10) Artikel 23 lid 4 Gemeentewet.

11) Bedenk hierbij dat een besloten raadsvergadering plaatsvindt zonder de aanwezigheid van publiek. Dat is het (enige) verschil met een openbare raadsvergadering.

2. Het komt voor dat geheimhouding wordt opgelegd, en op dat moment is al duidelijk wanneer de noodzaak tot het in acht nemen van geheimhouding komt te vervallen. In dat geval is het aan te raden om direct bij het opleggen te bepalen wanneer de geheimhouding wordt opgeheven.
3. De rest van de fractie¹² bijpraten inzake het besprokene in een besloten raads- of commissievergadering waarin geheimhouding is opgelegd komt neer op "lekker" uit geheimhouding. Dit is dus niet toegestaan. Richting de niet in de raad of commissie zitting hebbende fractieleden moet de geheimhouding dus in acht worden genomen.
4. Aanbevolen wordt, afspraken te maken over het bijhouden van een geheimhoudingsregister. Daarin wordt aangetekend wanneer door wie waarop geheimhouding is opgelegd. Belangrijk daarbij is dat er een eerstverantwoordelijke hiervoor wordt aangewezen. Periodiek (bijvoorbeeld jaarlijks) wordt bezien of er aanleiding is om de geheimhouding op te heffen.
5. Het is raadzaam dat een raads- of commissielid bij het inzien van een geheim stuk tekent "voor gezien". Dit verhoogt de bewustwording van het bijzondere karakter van "geheim" dat op het stuk rust. Ook werkt het bevorderend voor het in acht nemen van de opgelegde geheimhouding. Een raadslid kan ervoor kiezen, niet deel te nemen aan een besloten raadsvergadering waarin wordt gesproken over de inhoud van het document waarvoor bekrachtiging wordt gevraagd. In de aansluitende openbare raadsvergadering staat het dat raadslid vervolgens vrij om via het afleggen van een stemverklaring tegen de bekrachtiging van de geheimhouding te stemmen. Dit uiteraard met inachtneming van de op dat moment nog bestaande geheimhouding.

GEHEIMHOUDING IN 10 PUNTEN SAMENGEVAT

1. Geheimhouding is een uitzondering op openbaar: maak er bij uitzondering gebruik van.
2. Geheimhouding vindt altijd zijn basis in een of meer belangen die staan genoemd in artikel 10 Wet openbaarheid van bestuur.
3. Geheimhouding behoeft alleen bekrachtiging door de gemeenteraad als het betreffende stuk aan de raad is gericht door college, commissie of burgemeester onder gelijktijdige oplegging van geheimhouding
4. Het opleggen van geheimhouding is voorbehouden aan een beperkt aantal organen.
5. Het delen van geheime informatie binnen de fractie staat gelijk aan "lekker".
6. Geheimhouding vindt plaats op schriftelijke stukken dan wel op het besprokene in een besloten vergadering.
7. Elk bij college- of raadsbesluit opgericht gremium is een commissie, waarbinnen de regels omtrent geheimhouding onverkort van toepassing zijn.
8. Geheimhouding spreek je niet af, je neemt er een besluit over.
9. Geheimhouding kan in een besloten vergadering het best bij aanvang worden opgelegd. Aan het eind kan desgewenst worden overwogen de geheimhouding weer op te heffen als de aanwezigen tot de conclusie komen dat er geen (voldoende) reden was voor geheimhouding.
10. Een beetje geheimhouding bestaat niet; vermijd gebruik van het woord "vertrouwelijk".

BEPALINGEN GEMEENTEWET OMTRENT GEHEIMHOUDING

Artikel 25

1. De raad kan op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, omtrent het in een besloten vergadering behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die aan de raad worden overgelegd, geheimhouding opleggen. Geheimhouding omtrent het in een besloten vergadering behandelde wordt tijdens die vergadering opgelegd. De geheimhouding wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen, in acht genomen totdat de raad haar opheft.
2. Op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, kan de geheimhouding eveneens worden opgelegd door het college, de burgemeester en een commissie, ieder ten aanzien van de stukken die zij aan de raad of aan leden van de raad overleggen. Daarvan wordt op de stukken melding gemaakt.
3. De krachtens het tweede lid opgelegde verplichting tot geheimhouding met betrekking tot aan de raad overgelegde stukken vervalt, indien de oplegging niet door de raad in zijn eerstvolgende vergadering die blijkt de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht, wordt bekrachtigd.

12)Ingevolge artikel 5 Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de gemeenteraad van Zevenaar wordt een fractie primair gevormd door de leden van de raad die bij de laatstgehouden verkiezingen op dezelfde kandidatenlijst hebben gestaan. Secundair kan een fractie ook ontstaan gedurende de zittingstermijn van de gemeenteraad: een of meer leden van een of meer fracties kunnen hiertoe besluiten. Dusdoende ontstaat een fractie, die voorts het recht heeft op het kiezen van een naam.

4. De krachtens het tweede lid opgelegde verplichting tot geheimhouding met betrekking tot aan leden van de raad overgelegde stukken wordt in acht genomen totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, dan wel, indien het stuk waaromtrent geheimhouding is opgelegd aan de raad is voorgelegd, totdat de raad haar opheft. De raad kan deze beslissing alleen nemen in een vergadering die blijkens de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht.

Artikel 86

1. Een commissie kan in een besloten vergadering, op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, omtrent het in die vergadering met gesloten deuren behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die aan de commissie worden overgelegd, geheimhouding opleggen. Geheimhouding omtrent het in een besloten vergadering behandelde wordt tijdens die vergadering opgelegd. De geheimhouding wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen, in acht genomen totdat de commissie haar opheft.
2. Op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, kan de geheimhouding eveneens worden opgelegd door de voorzitter van een commissie, het college en de burgemeester, ieder ten aanzien van stukken die hij aan een commissie overlegt. Daarvan wordt op de stukken melding gemaakt. De geheimhouding wordt in acht genomen totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, dan wel de raad haar opheft.
3. Indien een commissie zich ter zake van het behandelde waarvoor een verplichting tot geheimhouding geldt tot de raad heeft gericht, wordt de geheimhouding in acht genomen totdat de raad haar opheft.

Artikel 10 Wet openbaarheid van bestuur

1. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:
 - a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
 - b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
 - c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
 - d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in de artikelen 9, 10 en 87 van de Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.
2. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
 - a. de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;
 - b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;
 - c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
 - d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
 - e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
 - f. het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;
 - g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.
3. Het tweede lid, aanhef en onder e, is niet van toepassing voorzover de betrokken persoon heeft ingestemd met openbaarmaking.
4. Het eerste lid, aanhef en onder c en d, het tweede lid, aanhef en onder e, en het zevende lid, aanhef en onder a, zijn niet van toepassing voorzover het milieu-informatie betreft die betrekking heeft op emissies in het milieu. Voorts blijft in afwijking van het eerste lid, aanhef en onder c, het verstrekken van milieu-informatie uitsluitend achterwege voorzover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het daar genoemde belang.
5. Het tweede lid, aanhef en onder b, is van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie voor zover deze handelingen betreft met een vertrouwelijk karakter.
6. Het tweede lid, aanhef en onder g, is niet van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie.
7. Het verstrekken van milieu-informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voorzover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
 - a. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;
 - b. de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage.
8. Voorzover het vierde lid, eerste volzin, niet van toepassing is, wordt bij het toepassen van het eerste, tweede en zevende lid op milieu-informatie in aanmerking genomen of deze informatie betrekking heeft op emissies in het milieu.

Zwolle, 26 april 2021

*Mr. Olaf Schuwer
Bestuurlijk – juridisch consultant*

Protocol vermoedens integriteitsschendingen politieke ambtsdragers gemeente Zevenaar

I. ALGEMENE BEPALINGEN

1. Algemeen

- 1.1 Onder politieke ambtsdrager worden verstaan: de burgemeester, de leden van het college, raadsleden en leden van raadscommissies.
- 1.2. In gevallen waarin dit protocol niet voorziet of waarbij de toepassing niet eenduidig is, wordt de handelwijze bepaald door het Seniorenconvent, het college of de loco- burgemeester, afhankelijk van de vraag of de melding een raads-(of raadscommissie)lid, een collegelid of de burgemeester betreft.
- 1.3. Het protocol is openbaar en door derden te raadplegen.
- 1.4. De burgemeester, de leden van het college, de leden van de raad (en van raadscommissies) ontvangen bij hun aantreden een exemplaar van dit protocol.
- 1.5. Bij het gebruik van dit protocol zijn de 'Gedragscode Integriteit raads- en commissieleden gemeente Zevenaar' (2021) en de 'Gedragscode Integriteit college van burgemeester en wethouders in de gemeente Zevenaar' (2021) uitgangspunt.
- 1.6. Onder externe onderzoeker wordt verstaan de onderzoeker of het onderzoeksbureau die in opdracht van de burgemeester onderzoek doet naar aanleiding van een melding van integriteitsschending of een incident.

II. PROCEDURELE BEPALINGEN

2. Melding

- 2.1. Een melding van een vermoeden van integriteitsschending door een politieke ambtsdrager kan door een ieder worden gedaan.
- 2.2. Anonieme meldingen worden in beginsel niet behandeld.
- 2.3. Nadat de burgemeester is geïnformeerd over het vermoeden van een integriteitsschending begaan door een politieke ambtsdrager, bevestigt hij de ontvangst van de melding schriftelijk aan de melder.
- 2.4. Nadat de ontvangst van de melding is bevestigd onderzoekt de burgemeester ambtshalve de melding tegen de achtergrond van de vraag of zij zodanig concreet is en van een zodanige ernst dat een vooronderzoek als bedoeld in artikel 3 noodzakelijk is. Over de vraag naar de concreetheid en ernst van de melding kan de burgemeester zich laten adviseren.
- 2.5. Indien de burgemeester vaststelt dat de melding onvoldoende concreet is dan wel een onvoldoende ernstig karakter heeft, besluit hij het onderzoek niet verder voort te zetten. Van deze beslissing worden de melder en de politieke ambtsdrager over wie de melding is gedaan schriftelijk binnen een redelijke termijn in kennis gesteld.
- 2.6. Indien de burgemeester op grond van de bevindingen vaststelt dat de melding voldoende concreet en een voldoende ernstig karakter heeft, besluit hij een vooronderzoek als bedoeld in artikel 3 in te stellen.
- 2.7. Meldingen over de burgemeester worden behandeld in het Seniorenconvent. Deze commissie treedt in de plaats van de burgemeester bij de behandeling van de melding.

3. Vooronderzoek

- 3.1. Het vooronderzoek vindt plaats op een door de burgemeester te bepalen wijze, waarbij voor de betreffende melding de meest geëigende onderzoeksmethode wordt gekozen.
- 3.2. Van het vooronderzoek wordt een rapport van bevindingen opgemaakt.
- 3.3. De burgemeester doet vertrouwelijk mededeling van de resultaten van het vooronderzoek aan het Seniorenconvent en het college.
- 3.4. Als het vooronderzoek geen aanleiding geeft voor het instellen van een nader onderzoek, besluit de burgemeester het onderzoek niet verder voort te zetten. Van deze beslissing worden de melder alsmede de politieke ambtsdrager over wie de melding is gedaan schriftelijk in kennis gesteld.
- 3.5. Indien op grond van de bevindingen uit het vooronderzoek als bedoeld in artikel 3 de noodzaak blijkt tot het verrichten van een nader onderzoek, besluit de burgemeester een feitenonderzoek als bedoeld in artikel 4 in te stellen.
- 3.6. In het geval van een vermoeden van integriteitsschending van de burgemeester wordt, indien op grond van de bevindingen uit het vooronderzoek besloten wordt tot het instellen van een feitenonderzoek, de Commissaris van de Koning in kennis gesteld.¹³

¹³Het kan zijn dat de Commissaris van de Koning de verdere behandeling van het vermoeden van integriteitsschending overneemt van de commissie als bedoeld in artikel 2.7.

4. Feitenonderzoek

- 4.1. Van de beslissing een feitenonderzoek in te stellen wordt met inachtneming van artikel 5 de betrokken politieke ambtsdrager in kennis gesteld. Tevens wordt het Seniorenconvent als ook het College, de gemeentesecretaris en de melder in kennis gesteld.
- 4.2. De burgemeester kan in overleg met het Seniorenconvent een schriftelijke opdracht voor het feitenonderzoek aan een onafhankelijke externe onderzoeker verstrekken. De opdracht wordt voorbereid door de externe deskundige als adviseur van de burgemeester.
- 4.3. In de opdracht is in ieder geval opgenomen:
 - a) de aanleiding van het feitenonderzoek;
 - b) de onderzoeksopdracht met duidelijk omschreven onderzoeksvragen en -methoden;
 - c) de verwachte duur van het feitenonderzoek;
 - d) de overeengekomen kosten van het feitenonderzoek;
 - e) van welke bevoegdheden de externe partij gebruik mag maken;
 - f) dat de externe partij werkt met inachtneming van dit Protocol.
- 4.4. De bevindingen uit het feitenonderzoek worden vastgelegd in een onderzoek rapportage.

5. Kennisgeving aan betrokkene

- 5.1. De betrokken politieke ambtsdrager wordt over het instellen van het feitenonderzoek tijdig per brief geïnformeerd.
- 5.2. In de brief is in ieder geval opgenomen:
 - a) een omschrijving van het handelen of nalaten dat aanleiding is tot het instellen van onderzoek;
 - b) de melding dat betrokkene en getuigen kunnen worden gehoord;
 - c) de melding dat de betrokken politieke ambtsdrager zich kan laten bijstaan door een raadsman;
 - d) de melding dat als andere feiten en omstandigheden bekend worden die van belang zijn voor het bepalen van de omvang, aard en ernst van de integriteitsschending, het onderzoek zich kan uitstrekken tot die feiten en omstandigheden;
 - e) het Protocol vermoedens integriteitsschendingen politieke ambtsdragers gemeente Zevenaar;
 - f) de vigerende gedragscode.

6. Onderzoek rapportage

- 6.1. De onderzoek rapportage wordt door de burgemeester vertrouwelijk aangeboden aan het college en de raad. De onderzoek rapportage bevat alle informatie die nodig is om een oordeel te kunnen vormen over de aannemelijkheid en mate van verwijtbaarheid van het vermoeden van de integriteitsschending.
- 6.2. De raad besluit in hoeverre en op welke wijze de onderzoek rapportage geheel of gedeeltelijk openbaar wordt gemaakt en wie daartoe mandaat krijgt.
- 6.3. De onderzoek rapportage wordt opgenomen in een afzonderlijke (digitale) archiefkast 'vertrouwelijke stukken'. Deze wijze van opslag laat onverlet dat aan de persoon in kwestie, in geval van een ten aanzien van hem gestarte rechtspositionele procedure, alle relevante stukken ter beschikking worden gesteld.

7. Besluitvorming

- 7.1. Na kennisname van de onderzoek rapportage beoordeelt de raad of de rapportage aanleiding geeft om aangifte te doen en/ of een ander middel in te zetten.

III. SLOTBEPALINGEN

8. Horen van betrokkene en getuigen

- 8.1. De betrokken politieke ambtsdrager en getuigen kunnen worden gehoord.
- 8.2. De betrokken politieke ambtsdrager en getuigen worden vooraf op de hoogte gesteld van de aard en de mogelijke duur van het gesprek. Hen wordt meegedeeld dat zij zich kunnen laten bijstaan door een raadsman.
- 8.3. In het geval van een feitenonderzoek wordt er een gespreksverslag opgemaakt en ondertekend door de onderzoekers en de getuigen/ betrokken politieke ambtsdrager.
- 8.4. Degene die is gehoord krijgt de mogelijkheid om binnen vijf werkdagen schriftelijk te reageren op het betreffende gespreksverslag.
- 8.5. Als degene die is gehoord weigert het gespreksverslag te ondertekenen wordt daarvan melding gemaakt in het verslag. Als degene die is gehoord dat wil, wordt er een schriftelijke weergave van diens afwijkende mening bij het gespreksverslag gevoegd.

9. Communicatie

- 9.1. De burgemeester zorgt voor de interne- en externe communicatie.
- 9.2. Voor de interne- en externe communicatie worden de verschillende belangen, voornamelijk het belang van het onderzoek, het belang van het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken politieke ambtsdrager en het belang van transparantie, nauwkeurig afgewogen.

10. Aangifte

- 10.1. Als er op enig moment een vermoeden is van een strafbaar feit doet de burgemeester, na overleg met het college en/of het Seniorenconvent, aangifte bij de politie.
- 10.2. Vanaf dat moment wordt alle beschikbare informatie voorgelegd aan de politie, eventueel na overleg met de officier van justitie.
- 10.3. Het bestaan van een strafrechtelijk onderzoek naar een strafbaar feit laat onverlet dat de burgemeester een feitenonderzoek, zoals bedoeld in artikel 4, kan instellen of een civielrechtelijke procedure tegen de betrokken politieke ambtsdrager kan instellen.

11. Vermoeden van een opzettelijke valse beschuldiging

- 11.1. Als er op enig moment een vermoeden is van een opzettelijke valse beschuldiging doet de burgemeester, indien naar zijn oordeel sprake is van een strafbaar feit, aangifte bij de politie.
- 11.2. De gemeente kan bij een vermoeden van een opzettelijke valse beschuldiging de betreffende melder aansprakelijk stellen voor eventuele door de gemeente geleden schade.

12. Registratieformulier integriteitsschendingen

- 12.1. De gemelde vermoedens van integriteitsschendingen, de aard van de daarop volgende onderzoeken en de afdoeningen worden vastgelegd in het formulier '**registratie integriteitsschendingen politieke ambtsdragers**'.
- 12.2. Het in het vorige lid bedoelde formulier "**Landelijk modelformulier Registratie integriteitsschendingen**" is als bijlage bij dit protocol gevoegd.
- 12.3. Jaarlijks worden het college en de raad schriftelijk geïnformeerd over het gevoerde bestuurlijke integriteitsbeleid.

Vastgesteld in de raadsvergadering van 2 juni 2021