

A D V I E S

Aan : Bram Duizer, griffier gemeenteraad Zutphen
Van : Olaf Schuwer, adviseur Decentraal overheidsrecht
Betreft : staatsrechtelijke duiding notitie Integriteit en omgangsvormen c.a.
Zwolle , 11 december 2024/12 februari 2025

Beste heer Duizer,

Inleiding

U vroeg mij om een staatsrechtelijke analyse van het onderdeel “Integriteit en gedragsincidenten”, deel uitmakend van Bijlage 1 behorend bij aan de raad ter vaststelling voorgelegde Gedragscode Integriteit raadsleden en fractievertegenwoordigers gemeente Zutphen 2024. Bij die analyse dient de specifieke positie van het raadslid als gekozen volksvertegenwoordiger als uitgangspunt. Deze positie wordt in het bijzonder benadrukt in de artikelen 129 lid 6 Grondwet en 27 Gemeentewet: de leden (van de raad) stemmen zonder last.

Een eerste versie van dit advies vormde voorwerp van bespreking op 10 februari 2025 in het stadhuis van Zutphen. Initiatiefnemer voor deze bespreking was de burgemeester.

In die bespreking vond een gedachtenwisseling plaats met als thema de noodzaak van een gedrags- c.q. integriteitscode gezien tegen de achtergrond van de staatsrechtelijke positie van een gekozen volksvertegenwoordiger (gemeenteraadslid), toegespitst op de bestuurlijke context van de gemeente Zutphen.

Leeswijzer

Onderstaand voldoe ik aan uw verzoek. Begonnen wordt met een korte uiteenzetting van de inhoud en betekenis van het vrij mandaat waarover elk raadslid beschikt. Daarna volgt een algemene duiding van de gedragscode.

Vervolgd wordt met de bespreking van een aantal passages uit de hierboven genoemde Bijlage, gezien tegen de achtergrond van het vrij mandaat van het raadslid versus de noodzaak tot het hebben van een duidelijke en staatsrechtelijk passende gedragscode met inbegrip van de naleving ervan.

Vrij mandaat raadslid ¹

De grondwettelijke werkelijkheid is (..) dat men stemt op individuele volksvertegenwoordigers. Die volksvertegenwoordigers, eenmaal verkozen, ontleen aan de Grondwet hun ‘vrij mandaat’. De kern van dit vrij mandaat is dat een volksvertegenwoordiger het gehele volk vertegenwoordigt – en dus niet alleen zijn eigen electoraat – en dat hij ‘stemt zonder last’. Dat houdt niet alleen in dat hij stemt zonder rechtens afdwingbare verplichtingen van zijn politieke partij, van kiezers of van derden, maar hij kan ook niet gedwongen worden tot het afstaan van zijn zetel. Op die manier wordt de uitspraak van de kiezers beschermd tegen onder meer een onaanvaardbare invloed van politieke partijen. Het vrij mandaat is echter breder dan het deel dat expliciet in de Grondwet is opgenomen. Het is een waarborg voor het zelfstandig en onafhankelijk opereren van de volksvertegenwoordiger, zodat de besluitvorming uiteindelijk in het vertegenwoordigend orgaan plaatsvindt en niet onder ongeoorloofde druk van derden tot stand komt. Deze onafhankelijkheid is een onmisbaar element

¹ Deze paragraaf is ontleend aan de masterscriptie van M. Bouwmeester Berends “Een onvolwaardig mandaat?”, OU Nederland 2021, pg. 6.

voor de balans tussen macht en tegenmacht en is daarmee een van de belangrijkste pijlers in onze parlementaire democratie.

Algemene duiding gedragscode

Sinds 7 maart 2002 bevat de Gemeentewet een drietal artikelen waarin de gemeenteraad wordt opgedragen gedragscodes voor zijn leden, de wethouders en de burgemeester vast te stellen. 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. 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 politieke ambtsdragers 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. Als een gemeenteraad contra-legen constructies opnemen 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 een gemeentelijke verordening waaruit rechten en verplichtingen voortvloeien. Er is sprake van zelfbinding. De regels worden in gezamenlijk debat vastgesteld door de politieke ambtsdragers zelf. In dit licht moeten de regels in de code worden gezien. Dat maakt de gedragscode evenwel niet vrijblijvend. De bestuurders en volksvertegenwoordigers kunnen daarop worden aangesproken en zij dienen zich over de naleving ervan in het openbaar te verantwoorden. Het niet naleven van de gedragscode kan dus wel onderdeel worden van politiek debat en kan ook politieke gevolgen hebben. De gedragscode biedt politieke ambtsdragers een handvat om andere politieke ambtsdragers aan te spreken op hun gedrag en hieruit wellicht (politieke) consequenties te trekken. Het naleven van een gedragscode dient een vanzelfsprekendheid te zijn voor elk raadslid, gezien de bijzondere positie van een raadslid in het kader van het dienen van het algemeen belang. Het behoort tot de taak van de burgemeester om hierin herkenbaar en aanspreekbaar aandacht voor de vragen.

Bespreking op onderdelen

Passage	Opmerking
Raadslid en fractievertegenwoordiger	Het is staatsrechtelijk niet uit te leggen dat raadslid en fractievertegenwoordiger in deze Bijlage op één lijn worden geplaatst. De staatsrechtelijke positie van een fractievertegenwoordiger is die van lid van een commissie als bedoeld in artikel 82 lid 1 Gemeentewet. Fractievertegenwoordigers zijn, anders dan raadsleden, niet gekozen en ontberen om die reden de staatsrechtelijke waarborgen van een in de raad gekozen raadslid.
Ondanks alles kan het toch voorkomen dat er gehandeld wordt in strijd met de regels.	Het gaat om een gedragscode, niet om een wettelijk voorschrift. Om die reden is het beter om te spreken over “strijd met de gedragsregels”.
Als nader onderzoek gewenst is, neemt de burgemeester contact op met het	Het seniorenconvent vindt zijn basis in artikel 1:8 van het Reglement van Orde gemeenteraad

seniorenconvent dat onder geheimhouding wordt geïnformeerd en een voorstel voor onderzoek krijgt voorgelegd. Pas na een inhoudelijk advies van het seniorenconvent volgt een onderzoek.	Zutphen 2024. Deze commissie verricht zijn werkzaamheden ten dienste van (het functioneren van) de gemeenteraad. Het adviseren aan de burgemeester is geen taak of bevoegdheid van het seniorenconvent als omschreven in artikel 1:8 lid 6 RvO. Als de burgemeester een commissie wil die hem adviseert op het gebied van integriteit, ligt het op zijn weg om daartoe op basis van artikel 84 Gemeentewet een commissie in te stellen.
Dat betekent dat het gemeentebestuur altijd op alle meldingen over integriteitsschendingen reageert, zonder aanzien des persoons.	Bedacht dient te worden dat er een zeer beperkt wettelijk stelsel is dat kan worden ingezet als een raadslid integriteitsbepalingen overtreedt. Deze zijn (bij uitsluiting) te vinden in Hoofdstuk X van de Kieswet. Van die bepalingen kan alleen gebruik worden gemaakt bij het niet langer voldoen aan de vereisten van het raadslidmaatschap zoals te vinden in de artikelen 10 en 13 lid 1 Gemeentewet, en bij het gepleegd hebben van een verboden handeling als bedoeld in artikel 15 lid 1 Gemeentewet.
Iedereen dient zich vanaf het moment van melding tot en met het onderzoek afzijdig te houden van mededelingen omtrent een (vermeend) incident	Gezien de aard en het karakter van de gedragscode is het beter om na “Iedereen” in te voegen “die bij het onderzoek en het (vermeend) incident is betrokken”. Het woord “een” ware te vervangen door “het”.
Wie niet integer werkt en/ of zich niet houdt aan de omgangsvormen zoals we die binnen het gemeentebestuur hebben afgesproken, pleegt “plichtsverzuim”.	De woorden “pleegt “plichtsverzuim” ” zijn niet de meest passende in dit verband. In overweging wordt gegeven dit te vervangen door “handelt niet integer”.
Raadsleden/ fractievertegenwoordigers worden direct op hun gedrag aangesproken. In eerste instantie is dat de taak van de fractie waartoe het raadslid/ fractievertegenwoordiger behoort.	Een raadslid is een staatsrechtelijk kleine zelfstandige binnen de gemeenteraad, en voert zijn ambt uit binnen zijn vrij mandaat. Een fractie is daaraan ondergeschikt. En niet andersom zoals deze passage suggereert. Daarnaast is een fractie staatsrechtelijk non-existent. Een fractie verkeert niet in de positie om een raadslid op zijn gedrag aan te spreken. Passender is dat binnen de raad iemand met natuurlijk overwicht zich hiervoor verantwoordelijk voelt, met acceptatie van de andere raadsleden.
Als het direct aanspreken onvoldoende uitwerking heeft kan de burgemeester bij incidenten of terugkerend ongewenst gedrag een officiële waarschuwing aan het raadslid/ fractievertegenwoordiger geven.	Een “officiële waarschuwing”. Het woord “officiële” suggereert dat de waarschuwing van zwaarder gewicht is dan een “onofficiële” waarschuwing. Beide waarschuwingen zijn buitenwettelijk en staan op gespannen voet met het vrij mandaat van elk raadslid.
Een dergelijke waarschuwing wordt niet publiek gemaakt, maar wel altijd per omgaande gedeeld met het seniorenconvent.	Zie mijn eerdere opmerking over het seniorenconvent binnen het verband van het

	voorliggende document. Waartoe dient deze mededeling aan het seniorenconvent? Correct zou zijn dat alle raadsleden worden geïnformeerd. Zie in dit verband artikel 180 lid 2 Gemeentewet. Daarin ontbreekt het woord “seniorenconvent”.
Een ernstige overtreding van de integriteit en/of omgangsvorm dan wel persisterend gedrag in dat kader kan voor raadsleden en fractievertegenwoordigers leiden tot een berisping door de gemeenteraad in de vorm van een motie van afkeuring eventueel gecombineerd met een oproep tot schorsing voor beraadslagingen.	Het oproepen tot schorsing zoals voorgesteld is staatsrechtelijk onrechtmatig en miskent het vrij mandaat van het raadslid. Een berisping heeft consequenties in de beeldvorming, maar suggereert dat de raad als orgaan een rol of taak heeft bij het corrigeren van een raadslid dat zich gedraagt naar de gedragscode. Ten onrechte.
Bij een oproep tot schorsing kan de voorzitter van de raad het betreffende raadslid/ fractievertegenwoordiger in een uiterste geval voor een periode van maximaal drie maanden schorsen voor deelname aan raadsdebatten.	Artikel 26 lid 2 en 3 Gemeentewet vormt bij uitsluiting de grondslag voor het ontzeggen van deelname aan raadsvergaderingen door een raadslid. Geen raad komt het recht toe om aanvullende bepalingen als deze vast te stellen. Als dit voor een (niet gekozen) fractievertegenwoordiger zou moeten kunnen worden toegepast, dient dit te worden geregeld in het betreffende instellingsbesluit.
Voor andere vergaderingen dan de raadsvergadering kan in een uiterste geval de toegang voor een periode van maximaal 3 maanden worden ontzegd.	Buiten hetgeen in artikel 26 lid 2 en 3 Gemeentewet aan sancties staan vermeld, kan een raadslid niet de hier voorgestelde buitenwettelijke sancties opgelegd krijgen. Grondwet noch Gemeentewet bieden hiertoe ruimte. Zie voor de fractievertegenwoordiger het slot van mijn vorige opmerking.
Bij herhaling van het gedrag kan het raadslid/ de fractievertegenwoordiger voor ten hoogste drie maanden het woord worden ontzegd en worden uitgesloten van de beraadslagingen.	Zie vorige opmerkingen. Een raadslid kan alleen de toegang tot de raadsvergadering worden ontzegd. Alle andere vergaderingen op het raadsdomein waartoe een raadslid toegang heeft staan open voor het raadslid met genoemd “herhaald gedrag”.
kan de burgemeester het betreffende raadslid/ fractievertegenwoordiger een contactverbod met ambtenaren opleggen en de toegang tot het stadhuis (niet zijnde de raadszaal) ontzeggen, voor maximaal 3 maanden.	De Nationale Ombudsman heeft bij herhaling uitgesproken dat een toegangsverbod tot het stadhuis onrechtmatig is.

Aanbeveling

Bovenstaande bevindingen brengen mij tot de aanbeveling om (dit onderdeel van) de aan de raad voorgelegde gedragscode aan te passen alvorens aan de raad ter vaststelling aan te bieden.

Zwolle, 11 december 2024/12 februari 2025

Mr. Olaf Schuwer

Adviseur Decentraal overheidsrecht