

Voorstel aan de gemeenteraad

Raadsvoorstel Gedragscode voor raadsleden en commissieleden gemeente Utrecht

Beleidsveld	Bestuurlijke Zaken
Organisatieonderdeel	Raadorganen
Opsteller	Dagelijks bestuur
Kenmerk	
Vergaderdatum Raad	18 januari 2024
Referendabel	Nee (uitzonderingsgrond artikel 1:2 lid 2 sub o Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht)
Geheim	Nee

Het dagelijks bestuur van de raad stelt de raad voor te besluiten:

1. De 'Gedragscode voor raadsleden en commissieleden gemeente Utrecht' vast te stellen.
2. Het 'Protocol vermoeden integriteitsschending' vast te stellen.
3. Het 'Protocol ongewenst gedrag' vast te stellen.

Het dagelijks bestuur van de raad

De griffier
Merel van Hall

De voorzitter
Pepijn Zwanenberg

Samenvatting

De huidige 'gedragscode bestuurlijke integriteit' voor leden van de gemeenteraad stamt uit 2016. De voorliggende, herziene gedragscode is aangepast naar de laatste wet- en regelgeving en uitgebreid met aanvullende bepalingen met betrekking tot integriteit en onderling gedrag. Hierbij is gekeken naar actuele gedragscodes van andere gemeenteraden, het laatste integriteitsbeleid en gesprekken tussen Utrechtse raads- en commissieleden in 2022 en 2023. Door de gedragscode vast te stellen beschikt de raad weer over actuele handvatten hoe om te gaan met de democratische verantwoordelijkheid die komt met de positie van raads- of commissielid.

Ook liggen twee protocollen voor ter vaststelling, waarin de te doorlopen procedures bij een vermoeden van een integriteitsschending of ervaren ongewenst gedrag zijn uitgeschreven. Zo zijn de mogelijke stappen, rollen en verantwoordelijkheden in deze situaties transparant en vooraf duidelijk.

Context

Aanleiding

De gemeenteraad is verplicht een gedragscode integriteit vast te stellen voor zichzelf. De huidige gedragscode komt uit 2016. Sindsdien is het [landelijk integriteitsbeleid](#) ten behoeve van het openbaar bestuur herzien, verduidelijkt en op punten uitgebreid. Ook is een aantal wettelijke bepalingen waarnaar de gedragscode verwijst (zoals art. 28 Gemeentewet) aangepast. Bovendien is sinds 2016 de Utrechtse gemeenteraad twee keer van samenstelling gewisseld, en heeft Utrecht sinds april 2023 benoemde commissieleden. Dit alles maakt dat een geactualiseerde gedragscode gewenst is.

De gedragscode is ingedeeld in vijf inhoudelijke thema's, met per thema een algemene hoofdregel, concrete afspraken in genummerde bepalingen, een wettelijk kader met de bijbehorende regels en een toelichting met praktijkvoorbeelden.

De gedragscode die voorligt is op de volgende manier tot stand gekomen:

- De externe adviseur integriteit van de gemeenteraad (Peter Schokker, bureau BING) heeft advies gegeven over actuele wetswijzigingen en goede voorbeelden van andere gedragscodes.
- In augustus 2022 is – onder leiding van externe adviseur integriteit Peter Schokker – met raadsleden gesproken over het voorkomen van belangenverstrengeling. Input daaruit (bijvoorbeeld dat in Utrecht raadsleden eerder geneigd zijn niet het woord te voeren op onderwerpen waarin zij expert zijn uit angst voor (de schijn van) belangenverstrengeling) is meegenomen bij het schrijven van de gedragscode.
- In januari 2023 is – onder leiding van externe vertrouwenspersoon Corry van Zeeland – met raadsleden gesproken over onderling gedrag en omgang met ongewenst gedrag. Daarbij is de wens geuit een aantal normen voor onderling gedrag in de gedragscode op te nemen als gezamenlijke afspraak.
- In mei 2023 is – onder leiding van externe adviseur integriteit Peter Schokker en externe vertrouwenspersoon Corry van Zeeland – met commissieleden gesproken over het voorkomen van belangenverstrengeling en onderlinge omgangsvormen en omgang met ongewenst gedrag.
- Op 24 augustus 2023 is een conceptversie van deze gedragscode voorgelegd aan raadsleden tijdens een interne bijeenkomst over werkwijzen van de raad. In deze bijeenkomst zijn raadsleden met elkaar in gesprek gegaan over de aangepaste en aangevulde bepalingen in de concept-gedragscode. Ook na 24 augustus 2023 hebben raads- en commissieleden de gelegenheid gehad om per e-mail nog vragen, opmerkingen of suggesties te sturen over de concept-gedragscode.
- Opmerkingen en suggesties van 24 augustus zijn zo goed mogelijk verwerkt in het huidige voorstel (zie bijlage, waarin alle wijzigingen geel gemarkeerd zijn). De voornaamste aanpassingen zijn:
 - o H1. Verduidelijking bepaling (en toelichting) over het melden van financiële belangen.
 - Evenals in de gedragscode 2016 en andere actuele gedragscodes bevat de vast te stellen gedragscode de afspraak om mogelijk conflicterende financiële privébelangen openbaar te maken als dit een rol speelt bij besluitvorming. Het gaat daarbij nadrukkelijk om financiële belangen in ondernemingen waarmee de gemeente zakendoet of waarin de gemeente

een belang heeft. De bepaling volgt eenzelfde redenering als het opgeven van nevenfuncties: als publieke besluitvorming mogelijk beïnvloed wordt door privébelangen, is het goed als inwoners en deelnemers van het debat daarvan op de hoogte zijn.

- De invulling van de begrippen 'relevant en significant' is in zijn algemeenheid lastig te geven en is dan ook de verantwoordelijkheid van raadsleden zelf. Bij twijfel kan advies worden gevraagd bij de griffier.
- H5 (toelichting). Verduidelijking dat de bevoegdheid van de raad om een raadslid op voorstel van de voorzitter de toegang tot de vergadering te ontzeggen, wettelijk gezien beperkt is tot de raadsvergadering.
 - Indien de raad dit wenst, kan deze bevoegdheid in de Verordening op de raadscommissies van toepassing worden verklaard op de commissievergadering.
- H5 (toelichting). Toegevoegd is dat raadsleden en commissieleden steun aan elkaar uitspreken bij agressie op sociale media.
- H6. Wijziging bepaling 6.1 van 'Eenduidige interpretatie' naar 'Gedragscode als leidraad'.
- H7. Uitbreiding toepasselijkheid naar de voorzitter van de raad, bestuurders van de Rekenkamer Utrecht, het Utrechts Ombudskloket en de referendumcommissie gemeente Utrecht.

De protocollen die voorliggen zijn op de volgende manier tot stand gekomen:

- Er is overleg geweest met collega's van de gemeente Amsterdam en Rotterdam, geput uit bestaande protocollen voor politieke ambtsdragers van andere gemeenten (o.a. Amsterdam, Rotterdam, Eindhoven) en het Handboek Integriteit van het ministerie van Binnenlandse Zaken.
- De opmerkingen en suggesties van 24 augustus 2023 zijn verwerkt in het huidige voorstel. Daarbij is met name aangepast:
 - Uitbreiding toepasselijkheid naar de voorzitter van de raad, bestuurders van de Rekenkamer Utrecht, het Utrechts Ombudskloket en de referendumcommissie gemeente Utrecht.
 - Bij het protocol vermoeden integriteitsschending zijn toevoegingen gedaan in artikel 3 (wegingskader), artikel 6 (opdrachtbevestiging extern onderzoeksbureau) en artikel 14.
 - Aan art. 4 lid 1 van het protocol vermoeden integriteitsschending is toegevoegd dat art. 3 lid 2 t/m 6 van overeenkomstige toepassing is.

Juridische context

Van toepassing is artikel 15 lid 3 Gemeentewet: de raad stelt voor zijn leden een gedragscode vast.

De gedragscode bevat een verwijzing naar, of uitwerking van, artikel 13-16, 23, 24, 26, 28, 87-89, 169 en 292 van de Gemeentewet.

De gedragscode is een interne regeling, en is daarmee – voor zover het geen uitwerking is van bovengenoemde wetsbepalingen – niet juridisch bindend.

Beslistermijn

Er is geen specifieke beslistermijn voorzien. Het is wenselijk de nieuwe gedragscode en protocollen op korte termijn vast te stellen om zo spoedig mogelijk een duidelijk, geactualiseerd handelingsperspectief te bieden voor raads- en commissieleden.

Beoogd effect

De gedragscode is een interne regeling, en is – voor zover het geen reflectie is van wettelijke bepalingen – niet juridisch bindend. De gedragscode is dan ook bedoeld als leidraad voor het handelen van raadsleden en commissieleden en als startpunt voor het onderlinge gesprek over de inhoud en toepassing van integriteitsnormen en omgangsvormen.

De protocollen beogen vooraf duidelijkheid te bieden over de te volgen procedures bij vermoedens van integriteitsschendingen en ervaren ongewenst gedrag.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad
[In 2016](#) is de gedragscode voor het laatst gewijzigd.

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	De 'Gedragscode voor raadsleden en commissieleden gemeente Utrecht' vast te stellen.
Argumenten	
1.1	Met een actuele gedragscode worden raads- en commissieleden optimaal ondersteund bij dilemma's over integriteit. 1. De gedragscode geldt ook voor commissieleden. 2. De gedragscode is aangepast naar actuele ontwikkelingen in wetgeving, integriteitsbeleid en de Utrechtse praktijk.
1.2	De vast te stellen gedragscode is op punten uitgebreid en verduidelijkt. 1. De gedragscode vraagt raads- en commissieleden ook toekomstige nevenfuncties bekend te maken. (artikel 1.2) 2. De gedragscode bevat duidelijkere afspraken over het melden van mogelijk conflicterende privébelangen, waaronder ook financiële belangen (artikel 1.3). Zowel de bepaling als de toelichting erop is verduidelijkt t.o.v. 2016. 3. Het geschenkenregister stelt nu transparantie en eigen verantwoordelijkheid centraal, en de afspraak is gelijk getrokken met het accepteren van uitnodigingen voor evenementen of excursies (artikel 2.1). 4. De gedragscode bevat afspraken over omgang met gemeentelijke voorzieningen en informatie (H3 en H4). 5. De gedragscode bevat afspraken over gewenste omgangsvormen in en buiten de raadsvergadering (H5). Deze afspraken zijn een reflectie van het gesprek tussen raadsleden en commissieleden in 2023, aangevuld met bevoegdheden uit het reglement van orde en de gemeentewet.
1.3	De gedragscode geldt (met enkele uitzonderingen) ook voor de bestuurders van de Rekenkamer Utrecht, het Utrechts Ombudsloket en de referendumcommissie gemeente Utrecht.
Beslispunt	
2	Het 'protocol vermoeden integriteitsschending' vaststellen.
Argumenten	
2.1	Het vooraf vaststellen van heldere procedures bij het bestaan van een vermoeden van een integriteitsschending, voorkomt dat procedurele afspraken zelf – ten tijde van een incident - onderwerp van conflict of politiek worden. Het protocol stelt de rollen en bijbehorende beslissingsbevoegdheden vast.
2.2	Het protocol is erop gericht de rechten van alle belanghebbenden (melder, betrokkene) te beschermen, volgens de principes van onschuldpresumptie, hoor en wederhoor en proportionaliteit.

Beslispunt	
3	Het 'protocol ongewenst gedrag' vaststellen.
Argumenten	
3.1	Het vooraf vaststellen van heldere procedures bij ervaren ongewenst gedrag voorkomt dat procedurele afspraken zelf – ten tijde van een incident - onderwerp van conflict of politiek worden. Het protocol stelt de rollen en bijbehorende beslissingsbevoegdheden vast.
3.2	Het protocol heeft als doel het bespreekbaar maken van het ervaren ongewenste gedrag, en of en hoe een voor beide betrokkenen gewenste situatie kan worden bereikt.
3.3	Het protocol is erop gericht de rechten van alle betrokkenen te beschermen.
3.4	Het protocol bevat een 'escalatieladder' waarbij de stappen aansluiten bij de ernst van de situatie.

Financiën

Dit voorstel heeft geen financiële consequenties.

Vervolg

Nadat de raad de gedragscode heeft vastgesteld wordt deze gepubliceerd in het Gemeentebblad op overheid.nl en treden de nieuwe gedragscode en protocollen in werking.

Participatie

Over dit voorstel heeft geen participatie plaatsgevonden.

Communicatie

Naast publicatie op overheid.nl wordt de gedragscode ook op de website van de gemeenteraad gepubliceerd. De protocollen worden verspreid onder de belanghebbenden zoals genoemd in artikel 1 van de protocollen.

Referendabel

De Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht is niet van toepassing omdat dit een raadsvoorstel betreft over het interne functioneren en werkwijze van de raad, commissies, rekenkamer en ombudskloket, alsmede alle daarmee samenhangende reglementen en verordeningen (art 1:2 lid 2 sub o).

Bijlagen

Ter vaststelling:

- Gedragscode voor raadsleden en commissieleden gemeente Utrecht
- Protocol vermoeden integriteitsschending
- Protocol ongewenst gedrag

Ter informatie:

- Gedragscode voor raadsleden en commissieleden gemeente Utrecht (geel gemarkeerd zijn de wijzigingen sinds 24 augustus 2023)