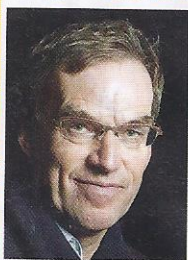


MODEL-GEDRAGSCODE IS EEN ROMMELPOT



Op 21 oktober verscheen de vierde druk van het boekje met daarin een model-gedragscode voor gemeente, provincie en waterschap. Binnenlandse Zaken, VNG, IPO en de Unie van Waterschappen zijn verantwoordelijk voor de tekst.

Er is de laatste jaren veel ervaring opgedaan met de gedragscodes. In tientallen onderzoeksrapporten over integriteit probeert men een weg te zoeken in de toepasselijke normen en regels. En dat levert een nogal ontluisterend beeld op. Er is op diverse onderdelen geen touw meer aan vast te knopen. De gevolgtrekkingen lopen zeer uiteen. Griffiers en burgemeesters raken met regelmaat het spoor bijster.

In de praktijk, maar ook in de literatuur, is veel kritiek op de gedragscodes. Verwacht had mogen worden dat dit zou hebben geleid tot bijstellingen in de model-gedragscode en in de toepasselijke wetgeving. Niets van dat alles. Het lijkt erop alsof de samenstellers zich nauwelijks in de moeizame praktijk van het integriteitsbeleid hebben verdiept. De praktische handreikingen en aanbevelingen uit het boekje zijn goed bruikbaar, maar de set normen uit de model-gedragscode roept allerlei vragen en problemen op.

Het is in het verband van deze korte bijdrage niet mogelijk om deze problemen over de gehele linie te benoemen, maar ik noem enkele in het oog springende punten. Toen de gedragscode in het kader van de dualisering verplicht werd gesteld, was het oogmerk om de toepasselijke wetgeving in de code nader uit te werken en te illustreren. Op onderdelen is dat gebeurd, maar de gedragscodes bevatten daarnaast diverse andere normen die niet als een uitwerking van de wet kunnen worden aangemerkt. Ze vullen aan en blijken in de praktijk zelfs de plaats in te nemen van de wettelijke normen. Die aanvullende normen zijn in de regel erg algemeen en vaag, waardoor je er in de praktijk alle kanten mee op kunt. En omdat dit zo gemakkelijk is, worden echte of vermeende schendingen van de integriteit steeds vaker als politiek strijdmiddel gebruikt.

In de praktijk blijkt dat je een collega volksvertegenwoordiger of een bestuurder het leven flink zuur kunt maken door de integriteit van betrokkene ter discussie te stellen en in de code is dan altijd wel een vage norm die daarbij past. En iemand om die reden tot aftreden dwingen wordt ook steeds eenvoudiger. De juristen Munneke en Doornhof schrijven in de komende aflevering van de *Gemeente-*

stem bijvoorbeeld dat de uitgangspunten van de model-gedragscode een soort inhoudelijke grondslag zijn gaan vormen voor de wettelijke regels en dat is redelijk bizar. Ook omdat de codes geen enkele juridische binding hebben.

De gedragscodes gaan dus de wettelijke normen steeds meer verdringen. De codes wekken de indruk dat het politieke en bestuurlijke gedrag daar uitputtend in is geregeld en dat bij overtreding het voor betrokkene einde oefening is. De juridische en staatsrechtelijke werkelijkheid is echter een geheel andere. In de toepasselijke wetgeving – Gemeente- en Provinciewet, maar ook in het Wetboek van Strafrecht – is een uiterst zorgvuldig systeem opgetrokken van stemverboden, verboden handelingen, onverenigbaarheden, corruptie-delicten et cetera. Een van de hoofdkenmerken van dat stelsel is dat er veel verantwoordelijkheid wordt gelegd bij het individu, zowel staatsrechtelijk als strafrechtelijk.

Meerderheden hebben maar beperkte mogelijkheden om

'Wildwest-taferelen nemen toe'

bijvoorbeeld volksvertegenwoordigers de oren te wassen en hen tot aftreden te dwingen bij schendingen van de genoemde wettelijke normen. Doel daarvan is onder meer om politiek misbruik van de integriteitsnormen te voorkomen. Kijkt men echter naar de praktische toepassing van de gedragscodes, die een veel breder en vager normenpatroon bevatten, dan is het daar met regelmaat het wilde westen. Dat de gedragscodes geen enkele juridische binding hebben, niet naar derden, maar ook niet naar volksvertegenwoordigers en bestuurders toe, wordt in de regel geheel uit het oog verloren.

Er is dus reden voor bezinning en er moet worden gestreefd naar een beter evenwicht tussen wet en gedragscode. Munneke en Doornhof gebruiken als titel voor hun analyse: *De gedragscode voor raadsleden gewogen... en te licht bevonden*. Dat is de spijker geheel op zijn kop en voor de minister van Binnenlandse Zaken ligt hier een schone en belangrijke taak.

Douwe Jan Elzinga is hoogleraar Staatsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen