Nota van toelichting

Nummer.: 25Tl005	**Kerkrade, 5 februari 2025**

Behorend bij ontwerpbesluit nummer:

Onderwerp

Actualisatie gedragscodes Raadsleden, commissieleden en collegeleden en Protocol voor de omgang met (vermoedens van) integriteitsschendingen

Beslispunten
De gedragscode voor raadsleden 2015 in te trekken;
De gedragscode voor de burgemeester 2015 in te trekken;
De gedragscode voor wethouders 2015 in te trekken;
De gedragscode raads- en commissieleden 2025 vast te stellen en in werking te laten treden op de dag na publicatie;
De gedragscode collegeleden 2025 vast te stellen en in werking te laten treden op de dag na publicatie;
Het Protocol voor de omgang met (vermoedens van) integriteitsschendingen vast te stellen.

Inleiding
De gedragscodes van de gemeente Kerkrade zijn belangrijk om integriteit, transparantie en vertrouwen binnen en in het gemeentelijke bestuur te waarborgen. De huidige gedragscodes zijn vastgesteld in 2015. De raad heeft de Integriteitscommissie opdracht gegeven om deze te actualiseren. De Integriteitscommissie heeft deze opdracht opgepakt en heeft concepten voor de gedragscodes en ook een meldprotocol opgesteld. De vaststelling van de documenten is aan de gemeenteraad.

Doelstelling
De doelstelling van de actualisatie van de gedragscodes is om een helder en actueel kader te bieden voor het gedrag en de integriteit van alle politieke ambtsdragers. De wetgever heeft de gemeenteraad verplicht tot het vaststellen van gedragscodes (artikel 15, 41c en 69 Gemeentewet). Het beschermt niet alleen de leden van een orgaan zelf maar ook het vertrouwen van inwoners in de gemeente Kerkrade. Met het naleven geeft een lid het goede voorbeeld, het lid draagt bij aan een transparante en veilige werkomgeving, zijn misstanden bespreekbaar en wordt ongewenst gedrag gecorrigeerd.

Argumenten
<u>Inbreng voor de gedragscodes: VNG en andere gemeenteraden</u>
Als start van de actualisatie van de codes heeft de Integriteitscommissie in 2022 de codes uit 2015 artikelsgewijs vergeleken met de VNG modellen 2021. Dat zijn op dit moment nog steeds de meeste actuele modellen. De vergelijking is per orgaan gemaakt en leverde veel informatie op. De Commissie heeft vervolgens besloten om ook bij de gemeenteraad informatie op te halen, zie het volgende kopje. Na de sessie met de gemeenteraad is er ook gekeken naar andere gedragscodes. Hierbij zijn de gemeente Eindhoven, Zaanstad en Provincie Limburg als voorbeelden gebruikt. Zaanstad is in 2015 ook gebruikt als referentie gemeente. Nu is Zaanstad vanwege de opmaak en taalgebruik wederom gebruikt als referentie gemeente. Al met al heeft het opstellen van nieuwe Kerkraadse codes langer geduurd vanwege personele wisselingen en tussentijdse onderbezetting. De Commissie heeft steeds ingezet op kwaliteit in plaats van snelheid. Tijdens twee commissievergaderingen in de tweede helft van 2024 zijn de concept gedragscodes inhoudelijk uitvoerig besproken. De Commissie wenste daarbij een code die duidelijk aangeeft dat deze voor raads- en commissieleden geldt en dat er maar één code komt die voor zowel wethouders als burgemeester geldt. De Commissie is mede naar aanleiding van de bijeenkomst met de gemeenteraad bij het eerder ingenomen standpunt gebleven dat de strengste lijn per onderwerp van toepassing is. Dit kan dan de huidige eigen

code of het VNG model zijn. De nieuwe gedragscode is daardoor streng en uitgebreid. De Commissie heeft er verder voor gekozen om de opmaak en taalgebruik van de codes van de gemeente Zaanstad te volgen. Dat wil zeggen informeel, korte zinnen en rechtstreeks aanspreken. Dat maakt de codes toegankelijker en persoonlijker. Het moet een makkelijk te begrijpen en gebruiken document zijn. Burgers moeten het ook kunnen volgen. Door een makkelijk document kunnen mensen elkaar sneller aanspreken.

Andere codes laten zien dat respect en moreel goed handelen een prominente rol heeft gekregen in de codes. In deze codes is het ook direct in het begin opgenomen. Ook de Commissie stelt dat voor omdat respect en omgangsvormen onder druk staan.

Op basis van de ontwikkeling dat er via allerlei kanalen zoals social media sneller aan informatie gekomen kan worden heeft de Commissie aandacht geschonken aan desinformatie. Een debat en zorgvuldige besluitvorming vereist correcte informatie. Het is dan ook belangrijk dat een raads- of commissielid gebruikte bronnen controleert en hier transparant over is.

Op 18 februari 2025 heeft de Commissie de concept codes voor de laatste keer besproken en de opmaak goedgekeurd. De leden van de Integriteitscommissie bieden de codes met een unaniem positief advies aan ter besluitvorming.

<u>Inbreng voor de gedragscodes: gemeenteraad</u>
Op 5 september 2023 heeft een bijeenkomst voor alle gemeenteraadsleden en collegeleden plaatsgevonden waarin met de raadsleden van gedachten is gewisseld over de actualisatie van de gedragscodes. Onderwerp van gesprek waren de historie van het Kerkraadse integriteitsbeleid, de huidige codes, de (landelijke) actualiteiten en voorbeeld casussen. De slotconclusie was dat er behoefte is aan een actualisatie van de codes waarbij een strenge lijn gevolgd wordt. Voor geloofwaardigheid van de politiek zijn goede codes en de naleving ervan belangrijk. Codes zien ook toe op gedrag en dat heeft in de afgelopen jaren een steeds prominentere plek gekregen in de codes van andere bestuursorganen. Ook is het van belang om de commissieleden duidelijker te benoemen in de gedragscode en ze ook te informeren over de code zodat ook zij goed weten wat er in staat waar ze zich aan moeten houden maar ook andere op mogen aanspreken.
In het verlengde van de eerste bijeenkomst is op 13 september 2023 tijdens een werkbezoek van de Gouverneur met de gemeenteraad gesproken over ondermijning en kwaliteit openbaar bestuur. Tijdens het onderdeel ondermijning ging het met name over of dit voorkomt, hoe het zichtbaar is en wat raadsleden kunnen betekenen. In het gesprek over de kwaliteit van openbaar bestuur ging het onder andere over de geloofwaardigheid van het bestuur, vertrouwen van burgers in de politiek en de complexiteit van het raadswerk.

De Integriteitscommissie heeft deze inbreng meegenomen in de verdere totstandkoming van de nieuwe gedragscodes.

<u>Inbreng voor de gedragscodes: zienswijze college van burgemeester en wethouders</u>
Het college heeft de concept gedragscodes ontvangen van de Integriteitscommissie. Het college heeft gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een zienswijze te geven. Na bespreking in het college (3 december 2024) zijn de volgende punten meegegeven:
Wij willen u graag ter overweging meegeven om de regels in hoofdstuk 4 van de concept Gedragscode, "Regels over het omgaan met informatie" ruimer en concreter te omschrijven zodat deze in de praktijk beter toepasbaar en daarmee effectiever zijn.
Daarbij geven wij u ter overweging mee om in dit hoofdstuk nader in te gaan op het verifiëren en delen van de herkomst van informatie, het actief bestrijden van desinformatie en het integer gebruikmaken van social media.

De Commissie heeft de gedragscodes op deze punten verder geconcretiseerd. Deze punten komen in de volgende paragraaf inhoudelijk aan de orde.
Verder heeft het college ook kennisgenomen van het meldprotocol. Het college is ook eigenstandig aan de slag gegaan met het thema integriteit met meest recent een training van het college op 4 februari jongstleden.

Concrete wijzigingen gedragscodes in vergelijking met codes 2015
Opmaak en taalgebruik
De opmaak van de codes en het taalgebruik is volledig aangepast. Daardoor leest het als een compleet nieuwe code maar de strekking van veel artikelen is gelijk gebleven. Er is gekozen om steeds de strengste variant van een regel aan te houden. Indien het een strenge regel is die al in de Kerkraadse code zat is deze dus omgeschreven naar een toegankelijke bepaling. Indien er een strengere regel in de gebruikte vergelijkingsmodellen zat dan is deze bepaling in de plaats van de Kerkraadse bepaling gekomen en is deze ook toegankelijk omschreven. Hieronder volgen de bepalingen die inhoudelijk gewijzigd zijn:

Desinformatie
In hoofdstuk 4 is in regel 4.6 regelgeving opgenomen over desinformatie. Desinformatie gaat een grotere rol spelen. Ook vanuit de rijksoverheid is dit een onderwerp wat op de agenda staat. Zo zijn er vanuit de rijksoverheid in juni 2024 stevige nieuwe maatregelen gepresenteerd voor de aanpak van desinformatie. (Bron: Kabinet presenteert stevige nieuwe maatregelen voor aanpak desinformatie | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl) Ook de integriteitscommissie acht het van groot belang dat hierover regelgeving wordt opgenomen in de nieuwe gedragscode. Naar aanleiding van de zienswijze van het college is deze regelgeving nog verder aangescherpt. Politieke ambtsdragers hebben de verantwoordelijkheid om zelf verspreiding van desinformatie tegen te gaan. Ook dienen politieke ambtsdragers altijd open te zijn over hun bronnen.

Draaideurconstructie
In de oude gedragscode was al regelgeving opgenomen over de werkzaamheden die een oud-wethouder mag verrichten. Deze regels zijn in regel 2.12 van de nieuwe gedragscode verder uitgebreid. Zo mag een oud bestuurder niet eerder dan een jaar na zijn aftreden voor een verbonden partij gaan werken. Daarnaast wordt in regel 2.10 en regel 2.11 aanvullende regelgeving opgenomen om (de schijn van) belangenverstrengeling bij het aanvragen van offertes en het verstrekken van opdrachten te beperken.

Financiële belangen
In de oude gedragscode was al regelgeving opgenomen over de meldplicht van financiële belangen. In de nieuwe gedragscode is deze regelgeving, vooruitlopend op de invoering van de 'Wet bevorderden integriteit en functioneren decentraal bestuur, tweede tranche, verder uitgebreid. In regel 2.7 is opgenomen dat niet alleen financiële belangen, maar ook het bezit van gebouwen of gronden gemeld dient te worden, met uitzondering van het bezit van de eigen woning. Omdat het bezit hiervan mogelijk (de schijn) van belangenverstrengeling met zich mee kan brengen acht de Integriteitscommissie het van belang hier ook regelgeving over op te nemen in de voorliggende gedragscode.

Bedrag gekoppeld aan geschenken
In de oude gedragscode was al regelgeving opgenomen over het aannemen van geschenken. In het VNG model is de waarde van een geschenk gekwantificeerd. De integriteitscommissie heeft besloten de VNG hierin te volgen en een waarde van € 50,- te koppelen aan een klein cadeau.

Registers
In het kader van transparantie worden onderstaande registers via www.gemeenteraadkerkrade.nl openbaar gepubliceerd.
- Nevenfuncties (regel 2.6)
- Geschenkenregister (regel 3.3)
- Excursies / Evenementen (regel 3.9)
- Buitenlandse reizen (regel 3.10)

Protocol voor de omgang met (vermoedens van) integriteitsschendingen
In de gedragscode 2015 is opgenomen dat er op iedereen een verplichting rust om melding te maken van een (vermoeden van) een schending. In het geval er een concreet vermoeden is dat een raadslid, een wethouder of de burgemeester een regel van de gedragscode heeft overtreden, kan opdracht gegeven worden een onderzoek hiernaar te verrichten. Maar de precieze aanpak over hoe om te gaan met een vermoeden en vervolgens een

onderzoek is toen niet beschreven. Bijna 10 jaar geleden was dat ook nog geen regulier onderdeel van het totale integriteitsbeleid. In de laatste jaren hebben steeds meer gemeenten een protocol vastgesteld. Een protocol beschrijft de te zetten stappen. In Kerkrade heeft de gemeenteraad in 2021 erkent dat er ook een protocol moet komen. Voor de tussenliggende periode zijn er toen globale processtappen beschreven in de nota. De Integriteitscommissie is daarna aan de slag gegaan met de gedragscodes en heeft voor het protocol gewacht op het landelijke model. Dit is eind december 2024 aangeboden door het ministerie van Binnenlandse Zaken in de vorm van een handreiking die toegepast kan worden door gemeenten, provincies en waterschappen.
Deze handreiking bevat een uitwerking van de processtappen en die zijn dan ook gebruikt als basis voor de stappen die nu in het Protocol zijn beschreven voor de gemeente Kerkrade. Alhoewel alle stappen vrijblijvend zijn en er lokale vrijheid is om keuzes te maken heeft de Integriteitscommissie de processtappen exact overgenomen en aangevuld met extra stappen zodat de Integriteitscommissie op momenten ook betrokken wordt in het proces zoals vastgesteld in de verordening Integriteitscommissie 2021. Ook het protocol wordt met een unaniem positief advies aangeboden ter besluitvorming.

<u>Concrete wijzigingen in vergelijking met landelijke handreiking:</u>
Daar waar keuzes gemaakt dienen te worden tussen gemeente, provincie of waterschap is uiteraard steeds gekozen voor de gemeente. Daar waar op basis van de verordening een rol voor de integriteitscommissie is in het proces is deze toegevoegd, meestal in relatie tot de burgemeester die vanuit de Gemeentewet een regierol heeft.

Verder is het protocol aangevuld:
p.2: verwijzing toegevoegd naar afdeling griffie als eerste contactpersoon ten aanzien van het protocol.
p. 4: definitie van de lokale integriteitscommissie toegevoegd op basis van de verordening op de integriteitscommissie Kerkrade. Verder heeft Kerkrade geen externe vertrouwenspersoon voor politieke ambtsdragers, die is dan ook niet toegevoegd als definitie.
p. 9: indien het een melding betreft die gedaan is door de burgemeester is het ter voorkoming van (de schijn van) belangenverstrengeling zorg dat de burgemeester zich afzijdig houdt. Dit komt ook tot uiting in de communicatie.
p. 12: de griffier heeft een relatie richting burgemeester en gemeenteraad. De gemeentesecretaris heeft een relatie richting burgemeester en college. Deze duale verhouding maakt het mogelijk dat de secretaris met name de burgemeester ondersteunt in gevallen van raadsleden en griffier in gevallen van wethouders.
p.12: anonieme meldingen worden niet in behandeling genomen. Voor de commissie weegt hierin zwaar dat anonieme meldingen moeilijk te onderzoeken zijn en niet met melder kan worden gesproken. Daarbij is in geval van een melding (stap 2 onder ‘te zetten stappen na een melding’) ingebouwd dat er een mogelijkheid is om de identiteit van melder geheim te houden.
p. 14: in stap 1 van het vooronderzoek is het voorgeschreven gesprek opgenomen als een kan bepaling. Immers, in stap 7 is er ook een kan bepaling opgenomen ten aanzien van het informeren van melder en betreffende politieke ambtsdragers. Indien in stap 1 een verplichting op een gesprek rust kan stap 7 niet worden afgewogen. Ook in stap 1 kunnen er zwaarwegende belangen zijn om niet in gesprek te gaan, dit is steeds casus afhankelijk bijvoorbeeld het voorkomen van vernietiging van bewijs.
p. 17: in de afronding is het belangrijk om af te wegen wie geïnformeerd dienen te worden waarbij aansluiting is gezocht bij het voor de gemeente relevante wettelijke principe van openbaar tenzij. Er dient een afweging gemaakt te worden of geheimhouding aan de orde is en of deze in stand blijft.
p. 18: de rapportage wordt in afwijking van de landelijke handreiking niet gebaseerd op ‘aantal meldingen en uitgevoerde onderzoeken’ maar op afgehandelde meldingen zodat er een compleet beeld is van de meldingen en afhandelingen. Er kunnen immers ook meldingen zijn die geen vervolg krijgen op basis van (voor)onderzoek. Daarbij kan het ook zijn dat een melding nog in onderzoek is waarbij het schadelijk voor het onderzoek, melder en/of betreffende politieke ambtsdrager kan zijn als de nog lopende melding via het jaarverslag kenbaar wordt gemaakt.

Kanttekeningen
Het hebben van een gedragscode voor de gemeentelijke organen is wettelijk verplicht. Hier moet de gemeenteraad op toe zien. De gemeenteraad heeft veel vrijheid om de codes en het meldprotocol naar eigen wens in te vullen. Het zijn zelfbindende afspraken en het geeft duidelijkheid over de gedragsnormen en verdere regels ter uitwerking van wettelijke regels of lokale procedures. Het is een persoonlijke opgave voor een lid om zich te houden aan de gedragscode. Het is aan de gemeenteraad om erop toe te zien. Het gesprek met elkaar voeren en zaken aan de kaak

stellen is belangrijk. Ook in de commissievergadering. Verharding, persoonlijke aanvallen op en niet respectvol zijn richting elkaar, collegeleden, ambtenaren of burgers en externen is zeer ongewenst. Die veilige omgeving moeten de gemeenteraad en commissies creëren. Regels in de gedragscode zijn niet juridisch afdwingbaar. Het is een morele afspraak. Die afspraak bekrachtigen is een goed start en bewustwordingsmoment. De Integriteitscommissie stelt ook voor om ieder lid de gedragscode te laten tekenen bij aanvang van de nieuwe periode.

Financiën
De actualisatie van de gedragscode heeft geen budgettaire consequenties.

Communicatie
De gemeenteraad is vooraf betrokken via een sessie en de Integriteitscommissie. Het behandelen van de gedragscodes in de raadscommissie en gemeenteraad vormt een extra moment van bewustwording en mogelijkheid voor raadsleden om punten in te brengen ter aanvulling. Na de vaststelling, op verzoek van de Integriteitscommissie, wordt er nog een nadere uitleg gegeven aan commissieleden. Verder is het belangrijk om bij de start van de volgende raadsperiode in maart 2026 stil te staan bij de gedragscodes rondom de beëdiging van raadsleden, wethouders en commissieleden.
De codes worden openbaar gepubliceerd en in een boekje op papier uitgegeven. Na de vaststelling wordt er ook een persbericht opgesteld.

Burgerparticipatie
De gedragscodes richten zich op de onderlinge verhoudingen tussen de politieke ambtsdragers. Burgers worden geïnformeerd zodat ze een beroep kunnen doen op de codes en het meldprotocol.

Uitvoering
Na vaststelling: informatiebijeenkomst voor commissieleden, ondertekenen van de gedragscodes door leden, opnemen in inwerkprogramma maart 2026 en verdere bewustwordingsactiviteiten en beleid op voorstel van de Integriteitscommissie.

Gezondheid en Vitaliteit
Een gedragscode maar met name het naleven ervan is een belangrijk element voor een gezonde en veilige werkomgeving. Een deelnemer aan een vergadering die onjuist aangesproken wordt kan dat als zeer vervelend ervaren. Het is belangrijk dat er samen actief gewerkt wordt aan een integer en respectvol bestuur.