

## ***Rekenkamercommissie BUCH***

### **INTEGRITEIT**

## Inhoudsopgave

|                                                        |    |
|--------------------------------------------------------|----|
| 1. Bestuurlijke samenvatting .....                     | 2  |
| 1.1 Aanleiding en achtergronden van het onderzoek..... | 2  |
| 1.2 Conclusies .....                                   | 3  |
| 1.3 Beantwoording van de onderzoeksvragen .....        | 4  |
| 1.4 Aanbevelingen .....                                | 7  |
| 1.5 Bestuurlijke reactie .....                         | 10 |
| 2. Het onderzoek .....                                 | 11 |
| 2.1 Doelen van het onderzoek.....                      | 11 |
| 2.2 Reikwijdte onderzoek.....                          | 11 |
| 2.3 Vraagstelling .....                                | 11 |
| 2.4 Onderzoeksaanpak.....                              | 12 |
| 2.5 Toetsingskader .....                               | 12 |
| 3. Bevindingen .....                                   | 16 |
| 3.1 De infrastructuur.....                             | 16 |
| 3.2 De rol van de burgemeesters.....                   | 19 |
| 3.3 De rol van de griffiers .....                      | 21 |
| 3.4 De rol van de gemeenteraad(sleden).....            | 22 |
| 3.5 De rol van de gemeentesecretaris .....             | 23 |
| 3.6 De rol van vertrouwenspersoon .....                | 23 |
| 3.7 Dilemma's en grijze gebieden.....                  | 25 |
| 4. Toets door Rekenkamercommissie.....                 | 27 |
| Bijlagen.....                                          | 34 |
| 1. Lijst met geïnterviewde personen.....               | 34 |
| 2. Relevante wet- en regelgeving .....                 | 34 |
| 3. Gestandaardiseerde vragenlijst interviews. ....     | 34 |

# 1. Bestuurlijke samenvatting

## 1.1 Aanleiding en achtergronden van het onderzoek

Het thema integriteit staat zowel binnen als buiten het openbaar bestuur hoog op de agenda. Verschillende integriteitsschendingen in gemeenten kwamen in de afgelopen jaren in het nieuws. Ook buiten het openbaar bestuur waren er integriteitsvraagstukken die de aandacht trokken en discussie op gang brachten. Het onderwerp integriteit kent een brede scope en omvat o.a. belangenverstrengeling, omkoping en misbruik van macht of van middelen. Ook grensoverschrijdend gedrag vraagt steeds meer onze aandacht; (seksuele) intimidatie, verruwing in het debat (zowel maatschappelijk als in politieke arena's -zowel landelijk als lokaal), de rol van en omgang met sociale media en nog meer.

De gevolgen van integriteitsschendingen kunnen ernstig zijn. Ze kunnen leiden tot dubieuze bestuursbeslissingen, verspilling van belastinggeld en oneigenlijke bevoordeling. Het openbaar bestuur kan tot een onveilige, gecorrumpeerde plek worden gemaakt. Als de integriteit niet op orde is, dan ondermijnt dat de kern van het openbaar bestuur waar het individueel belang vaak moet wijken voor het collectieve belang. De bestuurde moet er immers van op aan kunnen dat aan besluitvorming een collectief en niet een particulier, verborgen, belang ten grondslag ligt. Als dat vertrouwen van de burger in het bestuur wordt ondermijnd, is dat een essentiële en ernstige bedreiging voor de legitimiteit van het openbaar bestuur. Het is daarom van het grootste belang dat ambtsdragers in het openbaar bestuur integer handelen en het belang hiervan te allen tijde uitdragen.

Vanwege dit grote belang staat het onderwerp integriteit al langer op de groslijst van de Rekenkamercommissie BUCH. Het onderwerp werd ook expliciet benoemd door raadsleden bij onze inventarisatierondes, waarbij we bij de raadsleden van de vier BUCH-gemeenten mogelijke onderzoeksonderwerpen ophalen. Ook in 2022, bij het aanbreken van een nieuwe raadsperiode, stond het onderwerp integriteit expliciet op de agenda. Raadsleden worden in de inwerkperiode gewezen op de rechten en plichten die het raadswerk met zich brengt. Gedragsregels en omgangsvormen worden (hernieuwd) met elkaar gedeeld. Het besef dat integer handelen van fundamenteel belang is, wordt in deze periode met elkaar expliciet doorleefd.

Het is om deze redenen dat de Rekenkamercommissie BUCH ervoor heeft gekozen om een onderzoek te verrichten naar (de omgang met) integriteit in de verschillende gemeenteraden, opdat de raden met de uitkomsten en aanbevelingen hun voordeel kunnen doen.

Van het begrip 'integriteit' bestaat geen goede definitie, net zo min als van de 'grens' die met gedrag al dan niet wordt overschreden. Een ieder is zich bewust van het feit dat het vervullen van een ambt in het openbaar bestuur verplicht tot transparantie. De taakuitoefening moet 'deugen', daarover bestaat geen verschil van inzicht. Maar hoewel het handelen integer moet zijn en de gedragingen binnen aanvaardbare grenzen, kan het oordeel daarover situationeel bepaald zijn. Onder bepaalde omstandigheden kunnen normen veranderen, net zoals ze in de loop van tijd aan verandering onderhevig kunnen zijn. Dat laat onverlet dat integer bestuur en integere besluitvorming altijd het streven en het uitgangspunt moet zijn. Daarbij geldt dat integriteit een samenspel is van omgangsvormen én

‘bedrijfscultuur. Het bespreken van integriteit moet normaal zijn en de omgang met integriteit een ‘ongoing process’.

## 1.2 Conclusies

De vier BUCH-gemeenten beschikken allen over nieuwe gedragscodes voor de burgemeesters en wethouders en voor de volksvertegenwoordigers. Deze zijn gedurende de uitvoering van dit onderzoek opgesteld en vastgesteld. Daarmee is een belangrijke stap gezet in het verder structureel borgen van integriteit in de gemeenten.

Voor het overgrote deel zijn de voorschriften die kunnen worden ontleend aan de wet- en regelgeving in de gedragscodes ingevuld. Toch ontbreken enkele voorschriften in de codes of in de procesafspraken.

- De bepaling dat de VOG van wethouders niet ouder mag zijn dan 3 maanden.
- Raadsleden mogen niet als vertegenwoordiger van een partij optreden in een geschil met de gemeente.
- Wethouders en burgemeesters mogen niet als vertegenwoordiger van een partij optreden in een geschil met de gemeente.
- Burgemeesters en wethouders leggen de aanvaarding van nevenfuncties vooraf voor aan de raad.
- Burgemeesters en wethouders hebben geen andere inkomsten ten laste van de gemeente dan hun wettelijk inkomen.
- Burgemeesters en wethouders maken de inkomsten uit hun nevenfuncties openbaar.

Het ontbreken van deze wettelijk voorgeschreven gedragsregels maakt niet dat er sprake zou zijn van onrechtmatigheden. Die treden pas op bij het daadwerkelijk constateren van dergelijke gedragingen. Enkele van de ontbrekende gedragsregels zijn wel in een of meer Reglementen van Orde opgenomen, waarbij men met doorlinken alsnog bij de wetsteksten uitkomt. Juridisch gezien is het opnemen van bepalingen die al in de wet zijn opgenomen niet nodig, maar de gedragscodes en procesbeschrijvingen hebben ook het doel om de betrokkenen helder en volledig te informeren. Het (alsnog) opnemen van deze regels in de gedragscodes verkleint de kans op onduidelijkheden en daarmee op daadwerkelijke overtredingen.

In de gedragscodes zijn nadere aanvullingen of invullingen van de codes opgenomen. Het zijn geen wettelijke regels en het ontbreken of overtreden ervan leidt niet tot onrechtmatigheid, maar wel tot het overtreden van de eigen, interne regels.

Voor het overgrote deel zijn de regels uit de eigen codes geïmplementeerd, voor zover de Rekenkamercommissie dat heeft kunnen nagaan. Toch zijn enkele van de eigen regels nog niet geëffectueerd:

- In Bergen, Uitgeest en Heiloo ontbreekt op de website een register, waarin de aangenomen geschenken zijn opgenomen. Dat geldt zowel voor de burgemeester en wethouders als voor de volksvertegenwoordigers. In Bergen, Uitgeest en Heiloo ontbreekt op de website een register, waarin de buitenlandse reizen of excursies zijn opgenomen. Dat geldt zowel voor de burgemeester en wethouders als voor de volksvertegenwoordigers. In aanvulling op de bovenstaande constateringen zijn nog drie kanttekeningen of opmerkingen te plaatsen, te weten:
- In Bergen, Uitgeest en Heiloo zijn interne vertrouwenspersonen aangesteld, te weten de griffier en de gemeentesecretaris. In Castricum vervult de burgemeester die rol.

- De procesbeschrijvingen van alle vier de gemeenten bieden de mogelijkheid van een externe vertrouwenspersoon. In Bergen, Uitgeest en Heiloo is een externe vertrouwenspersoon aangesteld. In Castricum is die optie er wel, maar is er nog geen invulling aan gegeven. Dus in voorkomend geval moet nog een externe vertrouwenspersoon worden aangezocht. Daarmee blijft in Castricum een risico bestaan dat de burgemeester als interne vertrouwenspersoon zelf onderdeel van een spanning is en door de melder van een integriteitsschending niet als vertrouwenspersoon wordt ervaren. Er moet dan alsnog een externe vertrouwenspersoon worden aangezocht.
- In de procesafspraken/meldingsprotocol van Uitgeest, Castricum en Heiloo zijn de handelingsperspectieven van de griffier slechts summier beschreven. Die van Bergen zijn meer richtinggevend geformuleerd en zouden als voorbeeld kunnen dienen.
- In de gedragscodes van Bergen, Uitgeest en Heiloo is opgenomen dat een wethouder het voornemen van een toekomstige werkkring bespreekt met burgemeester. Tot één jaar na de beëindiging van het wethouderschap mag een oud-wethouder geen betrekking hebben bij een partij waarmee een bestuurlijke relatie is onderhouden. In de toelichting op de gedragscodes van raadsliden is expliciet aangegeven dat dat niet geldt voor het aanvaarden van een wethouderschap. In Heiloo is ook expliciet een uitzondering gemaakt voor het burgemeesterschap voor oud-raadsliden. Maar voor wethouders betekent deze regel dat de wethouder niet aansluitend wethouder, burgemeester of gemeentesecretaris zou kunnen zijn bij een buurgemeente. De vraag is of dat zo is bedoeld.

### 1.3 Beantwoording van de onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt:

**Zijn het bestaande beleid en de bestaande infrastructuur in de vier BUCH-gemeenteraden ten aanzien van integriteit adequaat? Welke eventuele verbetermogelijkheden zijn er?**

Het korte antwoord van de Rekenkamercommissie op die vraag is:

**Het bestaande beleid en de bestaande infrastructuur in de vier BUCH-gemeenteraden ten aanzien van integriteit zijn met de recente invoering van de vernieuwde gedragscodes en procesafspraken/meldingsprotocol overwegend adequaat.<sup>1</sup> Dat neemt niet weg dat er verbeteringen mogelijk en ook nodig zijn. Die verbeteringen zitten vooral in de rol van vertrouwenspersoon. De rol van de interne vertrouwenspersoon in Bergen, Uitgeest en Castricum is niet voor iedereen helder. En in Castricum ontbreekt een externe vertrouwenspersoon. De aanbevelingen zijn, voortbouwend op de conclusies, verwoord in de onderstaande paragraaf 1.4.**

In paragraaf 2.3 zijn ook de vier deelvragen onderzoeksvragen gegeven en nader toegelicht. Hieronder worden ze, bij wijze van samenvatting, beknopt beantwoord.

#### **1. Is het beleid rechtmatig, doelmatig en doeltreffend?**

Het beleid is rechtmatig. Het feit dat enkele voorschriften (nog) niet zijn vertaald in gedragsregels of infrastructuur maakt het nog niet onrechtmatig.

Bij de doelmatigheidsvraag heeft de Rekenkamercommissie niet gekeken naar de financiële inspanning. Geconstateerd is dat de gemeenten gebruik hebben gemaakt van het VNG-

---

<sup>1</sup> Met 'beleid' bedoelen we de vastgelegde regels (protocollen, gedragscodes, etc.) en met 'infrastructuur' bedoelen we het geheel van instituten en activiteiten (bijvoorbeeld : een vertrouwenspersoon of integriteitsbureau, dilemma-trainingen, themasessies, etc.). (Zie ook paragraaf 2.2, p. 8.)

model en dat men bij de opstelling van de gedragscodes in aanvang gebruik heeft gemaakt van elkaanders inzichten. In het besluitvormingsproces is die eenheid losgelaten. Castricum heeft een invulling en uitwerking van de codes en de uitvoering die afwijkt van die van de andere BUCH-gemeenten. De Rekenkamercommissie heeft daarvoor geen verklaring gevonden in de specifieke gemeentelijke omstandigheden (de 'couleur locale').

De doeltreffendheid van het beleid en de infrastructuur zal in de praktijk moeten blijken. De Rekenkamercommissie heeft dat niet onderzocht. Wel is het aannemelijk dat het verder vervolmaken van het beleid en de infrastructuur -zie daarvoor de aanbevelingen- de doeltreffendheid kunnen vergroten.

## **2. Voldoet het aan de te hanteren normen?**

De normen zijn grotendeels ingevuld, maar er zijn nog enkele aanvullingen te maken. Zie daarvoor de aanbevelingen in paragraaf 1.4.

## **3. Op welke wijze geven de verschillende politieke ambtsdragers invulling aan hun rol?**

In de gedragscodes en de procesafspraken zijn de rollen beschreven en nader uitgewerkt. Dat geldt voor de volksvertegenwoordigers, de griffiers en de wethouders en in het bijzonder voor de burgemeesters, die als 'hoeder van de integriteit' een centrale rol hebben. De griffier vervult in Bergen, Uitgeest en Heiloo vooral een rol van vraagbaak en vertrouwenspersoon en ook de gemeentesecretaris kan op die manier fungeren - dat hangt mede af van de specifieke situatie, dat wil zeggen persoonlijke kwaliteiten, anciënniteit etc. De rol van de griffier kent zijn beperkingen; zo is de griffier geen integriteits-politieagent. Dat zou ook lastig zijn in de bestaande situatie waarin de raad de werkgever is van de griffier. Wel kan de griffier de raadsleden adviseren. De ene griffier legt hierin een ander accent dan de andere. Voor zover het de uitwerking in de codes betreft is de rol van de griffier bij Uitgeest, Castricum en Heiloo minder uitgewerkt dan bij Bergen.

Zowel in de wet, de gedragscodes, als in de praktijk heeft de burgemeester een centrale rol als het om integriteit gaat. Zowel de burgemeesters als de raadsleden zijn zich dat goed bewust, hetgeen de rol invulling makkelijker maakt. De burgemeesters vullen hun rol vooral in door met raads- en collegeleden het gesprek aan te gaan. Dat kan vooraf zijn, bijvoorbeeld door aan het begin van de nieuwe raadsperiode met alle raadsleden een gesprek over integriteit te voeren, en door met alle nieuwe collegeleden een gesprek te voeren. Dat kan een collectief gesprek zijn maar ook individuele gesprekken met raadsleden of wethouders. In alle vier de colleges hebben de wethouders een 'integriteitsscan' door bureau Berenschot gehad. De resultaten worden in sommige colleges volledig onderling gedeeld en besproken, maar het komt ook voor dat de hoofdpunten uit elke rapportage door de burgemeester met de betrokken wethouder worden besproken.

Bij vermoedens van integriteitsschendingen of vragen hierover gaan raadsleden en wethouders volgens de procesbeschrijvingen eerst naar de griffier, respectievelijk de gemeentesecretaris, maar in de praktijk wordt vaak direct de gang naar de burgemeester gemaakt. De burgemeester heeft weliswaar weinig formele instrumenten - wat dat betreft is ook de burgemeester geen politieagent - maar de burgemeester heeft, behalve dat zijn/haar verantwoordelijkheid wettelijk is vastgelegd, zijn of haar gezag. Als er sprake lijkt van strafbare feiten kan de burgemeester uiteraard aangifte doen en de burgemeester kan de commissaris van de Koning inschakelen.

Het kan voor de burgemeester lastig zijn om te handelen, want het kan om preciaire situaties gaan waarbij de integriteit en eventuele slachtoffers moeten worden beschermd, maar waarin anderzijds ook geen mensen beschadigd mogen worden door onterechte beschuldigingen. Er is geen vast 'recept' voor de juiste handelwijze en de burgemeester heeft weinig harde, formele bevoegdheden. Dat maakt dat de burgemeester bij zijn / haar rolinvulling een

bepaalde eenzaamheid of kwetsbaarheid kan ervaren. De burgemeesters maken gebruik van vertrouwenspersonen om te sparren, en te adviseren. Daarvoor zijn (het kabinet van) de commissaris van de Koning in beeld, maar ook het Steunpunt Integriteitsonderzoek Politieke Ambtsdragers (SIPA)<sup>2</sup> of een collega-burgemeester. Partijen kortom, die geen directe belangen hebben, die expertise hebben en met wie in vertrouwen kan worden gesproken.

Het blijkt dat griffiers van de BUCH-gemeenten op uiteenlopende wijzen invulling geven aan hun rol. De griffier van Castricum heeft de rol van vraagbaak, maar niet van (interne) vertrouwenspersoon. Die rol hebben de griffiers van Bergen, Uitgeest en Heiloo wel, zo blijkt uit de codes en procesbeschrijvingen, maar de griffiers zelf geven aan dat de invulling er toch meer een van vraagbaak is. Er is in ieder geval geen sprake van de invulling van de rol van vertrouwenspersoon, zoals bijvoorbeeld het Huis van Klokkenluiders, dat invult, met alle scholing die daarbij hoort.

De gemeenten Bergen, Uitgeest en Heiloo beschikken ook over een externe vertrouwenspersoon. Deze is gecertificeerd; er zijn specifieke kwalificaties aan de persoon verbonden. Castricum heeft deze externe vertrouwenspersoon niet.

De Rekenkamercommissie heeft in dit onderzoek relevante documenten opgevraagd en interviews met de burgemeesters en de griffiers gehouden. Het feit dat in die eerste ronde van dataverzameling de externe vertrouwenspersoon geheel niet ter sprake is gekomen, maar het pas bij de ambtelijke reacties op het conceptrapport naar voren is gebracht, is voor de Rekenkamercommissie aanleiding om te veronderstellen dat de externe vertrouwenspersoon niet 'on top of mind' is bij de sleutelpersonen in het integriteitsproces. Laat staan bij degenen die er in voorkomend geval een beroep op willen doen.

De gemeentesecretaris vervult bij Bergen, Uitgeest en Heiloo de rol van vraagbaak en vertrouwenspersoon voor ambtenaren en de leden van het college. Die rol voor ambtenaren is beperkt, omdat een deel van die rol verloopt via de BUCH-werkorganisatie.

De rol van interne vertrouwenspersoon lijkt op die van de griffiers. Toch is er een verschil. De rol van een vertrouwenspersoon wordt complex wanneer die te maken heeft met politieke ambtsdragers, omdat zij een publieke functie hebben en daar op zeer uiteenlopende wijze mee om kunnen gaan. Het is aannemelijk om te veronderstellen dat het vertrouwen van de burger in het lokale bestuur meer schade oploopt door niet-integere politici dan door niet-integere ambtenaren. Zowel de griffier als de gemeentesecretaris hebben te maken met een vertrouwensrol ten opzichte van politieke ambtsdragers en ambtenaren. Het verschil is niet principieel, maar wel gradueel: de griffier heeft met relatief veel politieke ambtsdragers (raadsleden) te maken en met weinig ambtenaren (medewerkers griffie). Bij de gemeentesecretaris is dat omgedraaid (collegeleden en ambtenaren).

#### **4. Welke dilemma's en grijze gebieden zijn te identificeren?**

Normen en grenzen zijn niet altijd eenduidig en vaststaand. Vanuit verschillende kanten bekeken kan een handeling verschillend worden beoordeeld. De context is van invloed. Ook kunnen normen en grenzen in de loop van de tijd verschuiven.

Zonder uitputtend te willen zijn heeft de Rekenkamercommissie enkele relevant dilemma's en grijze gebieden benoemd.

Eén van de gebieden waarin normen nog niet zijn uitgekristalliseerd is het gebruik van social media. Sommige politieke gezagsdragers nemen meer vrijheid dan anderen om een publiek beeld op te roepen van zichzelf, van politieke medestanders of tegenstanders.

---

<sup>2</sup> In 2015 in het leven geroepen door de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Eén van de dilemma's die in dit onderzoek naar voren komt, is die van de politieke ambtsdrager die zonder last of ruggespraak gebruik mag maken van het recht op vrije meningsuiting, maar zich tevens wil/ moet verhouden tot andere ambtsdragers.

Een ander dilemma is de eigen medewerker (ambtenaar, griffiemedewerker) van wie een melding is gemaakt over grensoverschrijdend gedrag. Deze persoon is niet alleen onderwerp van onderzoek, maar ook een eigen medewerker die van de werkgever bescherming mag verwachten.

Ten slotte wijst de Rekenkamercommissie BUCH hier op de dubbelrol van vraagbaak en (interne) vertrouwenspersoon. De griffier en de gemeentesecretaris kunnen in beide rollen worden aangesproken, maar beiden staan ook in een hiërarchische verhouding tot degene die hen benadert: de gemeentesecretaris is de leidinggevende van ambtenaren ende griffier wordt benoemd door de raad. Dit kan hen in een kwetsbare positie brengen, omdat er sprake is van een afhankelijkheidsrelatie. Bijvoorbeeld: de raad wijst de griffier aan, maar als er raadsleden zijn die zich als klager onvoldoende gehoord voelen of die zich onterecht als beklagde aangewezen voelen, dan kan dat een boemerang zijn die op griffier terugkomt.

Regels en codes zijn nuttige en noodzakelijke instrumenten om bij dilemma's en in grijze gebieden richting en een handelingsperspectief te geven. Tegelijkertijd zijn ze niet in beton gegoten en moet een gesprek daarover en een herijking daarvan altijd mogelijk zijn.

## 1.4 Aanbevelingen

Op grond van de bevindingen van dit onderzoek, de getrokken conclusies en de beantwoording van de onderzoeksvragen, komt de Rekenkamercommissie tot de onderstaande aanbevelingen. Die aanbevelingen hebben vooral betrekking op twee aspecten van de integriteitsstructuur: de gedragscodes en procesafspraken en de vertrouwenspersonen.

### A. Gedragscodes en procesafspraken

In de gedragscodes zijn niet alle wettelijke bepalingen opgenomen. Het is niet gemotiveerd waarom de ene bepaling wel is opgenomen en de andere niet. De gedragscodes en de procesafspraken hebben bovendien een communicatieve functie; ze zijn mede bedoeld om op één plek helderheid te geven aan de betrokkenen over de verschillende aspecten van integriteit. Daarbij past volledigheid en het achterwege laten van verwijzingen (links) naar andere documenten.

#### **Aanbeveling 1 (voor alle colleges en raden):**

**Voeg alsnog de ontbrekende wettelijke bepalingen toe aan de gedragscodes.**

De gedragscodes en procesbeschrijvingen van de vier BUCH-gemeenten zijn niet uniform. De afwijkingen tussen die van Bergen, Uitgeest en Heiloo wijken in slechts geringe mate van elkaar af. Die van Castricum is anders van opzet en inhoud. Hoewel het het goede recht is van elke gemeente om de eigen regels omtrent integriteit vast te stellen, is het uitgangspunt van de samenwerking om zoveel mogelijk van elkaar te leren en uniform te werken. De Rekenkamercommissie heeft geen inhoudelijke rechtvaardiging van de onderlinge verschillen aangetroffen, die je als 'couleur locale' zou kunnen duiden.

**Aanbeveling 2 (voor alle colleges en raden):**

**Uniformeer alsnog de gedragscodes en procesafspraken.**

**Of (voor de raad van Castricum):**

**Sluit aan bij de gedragscodes en procesafspraken van de andere BUCH-gemeenten.**

In de gedragscode en procesbeschrijving van Bergen is de rol van de griffier verder uitgewerkt dan in die van de andere gemeenten. Die verdere uitwerking geeft een positieve bijdrage aan het ijkken van de rol van de griffier in de infrastructuur van integriteit.

**Aanbeveling 3 (voor de colleges en raden van Uitgeest, Castricum en Heiloo):**

**Neem de rol beschrijving van de griffier over uit de documenten van Bergen.**

In de gedragscodes is opgenomen dat een oud-wethouder tot 1 jaar na beëindiging van zijn/haar wethouderschap geen wethouder, burgemeester of gemeentesecretaris kan zijn bij een partij waarmee een bestuurlijke relatie is onderhouden. Hij/zij kan dus niet aansluitend een van die functies bekleden bij een van de andere BUCH-gemeenten of bij gemeenten in de regio. De vraag is of dat zo is bedoeld.

**Aanbeveling 4 (voor alle colleges en raden):**

**Heroverweeg deze uitsluiting van de oud-wethouder voor bestuurlijke functies bij de BUCH- en andere regiogemeenten.**

**B. Vertrouwenspersoon**

De Rekenkamercommissie constateert verschillen in de inzet en positionering van de vertrouwenspersonen. Dat is aanleiding tot een aantal aanbevelingen op dat punt.

De gemeenten Bergen, Uitgeest en Heiloo hebben de griffier en de gemeentesecretaris aangewezen als de interne vertrouwenspersoon. In Castricum is dat niet het geval en vervult de burgemeester de dubbelrol van interne vertrouwenspersoon en beoordelaar van vermeende integriteitsschendingen. De Rekenkamercommissie is van oordeel dat er risico's kleven aan 'dubbele petten'. Het Huis van Klokkenluiders heeft er op gewezen dat de rol van de burgemeester als adviseur/vraagbaak/klankbord/beslisser over onderzoek/beoordelaar tot spanning tussen die fundamenteel verschillende taken kan leiden.

Deze kwetsbaarheid wordt nog versterkt door het feit dat onvoldoende wordt beschreven wat de precieze taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de vertrouwenspersonen zijn. Tevens is gebleken dat de griffiers zichzelf eerder als vraagbaak dan als vertrouwenspersoon beschouwen.

**Aanbeveling 5 (voor college en raad van Castricum):**

**Wijs eenduidig de gemeentesecretaris en de griffier aan als interne vertrouwenspersoon en zorg er voor dat die beschikken over de expertise die nodig is om deze rol in lijn met de eisen van de VNG en het Huis voor Klokkenluiders te vervullen.**

De gemeenten Bergen, Uitgeest en Heiloo hebben een externe vertrouwenspersoon aangesteld. In Castricum is dat niet het geval. De gedragscode biedt wel die mogelijkheid, maar daaraan is nog geen invulling gegeven. Het leidt tot een vertraging bij de afhandeling van een integriteitsmelding,

wanneer dan nog een externe vertrouwenspersoon moet worden aangezocht; een vertraging die de Rekenkamercommissie onwenselijk acht.

**Aanbeveling 6 (voor college en raad van Castricum):**

**Stel een externe vertrouwenspersoon aan.**

C. Overig

De positie van de burgemeester als spil in de integriteitsinfrastructuur is soms solitair. In het gesprek met de burgemeesters is de suggestie besproken om een integriteitscommissie in te stellen, die een sparringpartner voor de burgemeesters zou kunnen zijn. Er zijn voors en tegens genoemd. Zo'n commissie, die onafhankelijk zou moeten zijn, zou ingeschakeld kunnen worden bij integriteitskwesties en dat zou de rol van de burgemeester kunnen ondersteunen. Maar zo'n commissies kan de rol van de burgemeester juist ook ingewikkelder maken omdat deze minder eigen mogelijkheden heeft om zijn /haar handelen te bepalen. Zo'n integriteitscommissie kan zowel intern als extern worden opgezet. De Rekenkamercommissie heeft daar geen onderzoek naar gedaan en heeft er daarom geen oordeel over. Maar het bespreken ervan en het verkennen van de mogelijkheden acht de Rekenkamercommissie raadzaam.

**Aanbeveling 7 (voor de colleges van de vier BUCH-gemeenten):**

**Bespreek de wenselijkheid van een interne of externe integriteitscommissie.**

(Buitenlandse) reizen, het bezoek van congressen en het aannemen van geschenken worden niet bij alle gemeenten op de gemeentelijke website openbaar gemaakt. Ook als deze zaken zich niet hebben voorgedaan, is dat informatie die het waard is om openbaar gemaakt te worden.

**Aanbeveling 8 (voor de colleges en raden van Bergen, Uitgeest en Heiloo):**

**Publiceer reizen, het bezoeken van congressen en het aannemen van geschenken op de website, ook als zich deze niet hebben voorgedaan.**

## 1.5 Bestuurlijke reactie

PM

## 2. Het onderzoek

### 2.1 Doelen van het onderzoek

De Rekenkamercommissie BUCH onderzoekt (de omgang met) integriteit in de verschillende gemeenteraden, opdat de raden met de uitkomsten en aanbevelingen hun voordeel kunnen doen. Denk daarbij aan het reflecteren op en eventueel aanscherpen van beleid en infrastructuur, maar ook aan de bewustwording en het positief beïnvloeden van het eigen gedrag.

### 2.2 Reikwijdte onderzoek

De term 'integriteit van het openbaar bestuur' heeft veel verschillende verschijningsvormen. Het ziet op formele, systemische eisen (systeem van checks and balances), op (informele) organisatiecultuur en op individuele handelingen (incidenten) van ambtsdragers.

Een onderzoek naar al die verschillende aspecten bij vier verschillende gemeentebesturen c.q. gemeenteraden zou omvangrijk zijn. Wij hebben ervoor gekozen om het onderzoek af te bakenen en te richten op het bestaande beleid en de bestaande infrastructuur. Met 'beleid' bedoelen we de vastgelegde regels (protocollen, gedragscodes, etc.) en met 'infrastructuur' bedoelen we het geheel van instituten en activiteiten (bijvoorbeeld : een vertrouwenspersoon of integriteitsbureau, dilemma-trainingen, themasessies, etc.).

We hebben het onderzoek gericht op politieke ambtsdragers. Er is daar een groot 'grijs gebied', waar niet altijd exact is omschreven wat wel of niet geoorloofd is en waarover, zie bijvoorbeeld de kwestie De Mos in Den Haag, verschillende interpretaties kunnen bestaan. Daarbij speelt onder meer een rol dat politici meer vrijheid hebben dan ambtenaren. Dat maakt de vraag interessant waar de grens ligt tussen politieke vrijheid en schending van integriteit.

Gedurende de looptijd van het onderzoek zijn de gedragscodes voor zowel de burgemeesters en wethouders als de verschillende gemeenteraden vernieuwd vastgesteld. De codes voor de onderscheiden burgemeesters en wethouders zijn identiek en BUCH breed vastgesteld. De codes van de gemeenteraden zijn voor Bergen, Uitgeest en Heiloo grotendeels identiek en verschillen op kleine onderdelen. Die van Castricum zijn iets anders van opzet. Ten tijde van het voeren van de gesprekken met griffiers, burgemeesters en gemeenteraden waren die codes er nog niet. Dat maakt de uitkomst van deze gesprekken niet minder bruikbaar. In de uitwerking van dit rapport zijn echter de nieuwe – duidelijk verbeterde – gedragscodes als uitgangspunt gehanteerd.

### 2.3 Vraagstelling

De centrale onderzoeksvraag luidt:

**Zijn het bestaande beleid en de bestaande infrastructuur in de vier BUCH-gemeenteraden ten aanzien van integriteit adequaat? Welke eventuele verbetermogelijkheden zijn er?**

Bij de beantwoording van die vraag zijn de volgende aspecten betrokken:

- Is het beleid rechtmatig, doelmatig en doeltreffend?
- Voldoet het aan de te hanteren normen?
- Op welke wijze geven de verschillende politieke ambtsdrager invulling aan hun rol?

- Welke dilemma's en grijze gebieden zijn te identificeren?

## 2.4 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is in eigen beheer van de Rekenkamercommissie vormgegeven. Judith de Groot en Wouter Zorg, twee leden van de Rekenkamercommissie BUCH, hebben het onderzoek uitgevoerd. De andere leden hebben daarbij als begeleidingscommissie gefungeerd. De vertaling van de bevindingen naar het rapport is merendeels door Evert Jan van den Brink en Frank van der Knaap uitgevoerd. Dat doet niets af aan het feit dat de Rekenkamercommissie als geheel verantwoordelijk is voor het onderzoek, het rapport, de conclusies en de aanbevelingen.

### Planning en aanpak van het onderzoek

1. Een inventarisatie van bestaand beleid en van bestaande infrastructuur.  
Hoe: Opvragen bij griffies, raadpleging externe bronnen.
2. Toetsingskader opstellen  
Hoe: Ontwikkeling toetsingskader door Rekenkamercommissie.
3. Analyse bestaand beleid en bestaande infrastructuur aan de hand van toetsingskader.  
Hoe: door onderzoekers van de Rekenkamercommissie
4. Toetsen van bevindingen van de inventarisatie en analyse  
Hoe: door middel van interviews.  
De vier burgemeesters zijn geïnterviewd, evenals de vier griffiers. Daarnaast zijn met raadsleden van Castricum, Heiloo en Uitgeest groepsgesprekken gehouden, waarbij integriteitsvragen en -dilemma's zijn besproken. Een gesprek met de raadsleden van Bergen bleek organisatorisch helaas niet mogelijk.  
Tevens is een interview gehouden met Hans Groot van het SIPA om meer achtergrondinformatie te krijgen over integriteitskwesaties.
5. Concept-rapport opstellen met bevindingen, analyse en conclusies.  
Hoe: door onderzoekers van de Rekenkamercommissie.
6. Check op juistheid  
Hoe: Gespreksverslagen worden teruggedragen aan gesprekspartners ter verificatie.  
De conceptrapportage wordt aan de griffies voorgelegd voor een check op juistheid en volledigheid van de feiten.
7. Aanbevelingen schrijven en rapport afronden.  
Hoe: door onderzoekers van de Rekenkamercommissie.

## 2.5 Toetsingskader

Het toetsingskader bestaat uit de wet- en regelgeving op het gebied van integriteit, handreikingen van de VNG en aan eigen regels en codes van de BUCH gemeenten.

Veruit de belangrijkste bron zijn de normen zoals deze zijn opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht (algemene beginselen van behoorlijk bestuur) en de Gemeentewet. In de Gemeentewet is vastgelegd welke functies onverenigbaar zijn met die van raadslid of collegelid en ook is de letterlijke tekst van de eed of belofte die raads- en collegeleden moeten afleggen in de wet opgenomen, die omkoopbaarheid en oneigenlijke beïnvloeding moet tegengaan door de uitspraak dat men geen gunsten of geld aanneemt ( 'rechtstreeks of middellijk' ) om in het ambt iets te doen of te laten. Een ander belangrijk punt is dat men als raads- of collegelid niet tegelijkertijd partij kan zijn in een geschil met de gemeente.

Daarnaast kent de wet een aantal normen die de objectiviteit van het bestuur moeten garanderen en belangenverstrengeling moet tegengaan. Andere normen hebben betrekking op het bevorderen van transparantie. Zo mogen gemeentebestuurders niet alleen geen ongewenste nevenfuncties bekleeden, maar moeten ze alle wel uitgeoefende nevenfuncties melden.

De Gemeentewet bepaalt niet alles zelf, maar schrijft voor dat de gemeenteraad zelf gedragscodes uitwerkt en vaststelt, voor zowel gemeenteraad als college als burgemeester. Elke gemeente moet hierdoor zelf nadenken over de nadere invulling van integriteit. Om de gemeenten hierbij behulpzaam te zijn heeft de VNG hiervoor handreikingen uitgewerkt.

In bijlage 2 bij dit rapport is een overzicht opgenomen van alle precieze wettelijke bepalingen die betrekking hebben op integriteit.

Hieronder ziet u een overzicht van de normen die de Rekenkamercommissie in dit onderzoek heeft gehanteerd. De normen zijn ontleend aan a) de wet- en regelgeving, b) de eigen gedragscodes en c) de bijbehorende procesafspraken (of het meldingsprotocol).

#### Ad a. Normen ontleend aan wet- en regelgeving

##### Gedragscodes

- De gemeente heeft een gedragscode voor raadsleden.
- De raad stelt voor de leden een gedragscode vast en actualiseert dat bij elke raadsperiode.
- De gemeente heeft een gedragscode voor burgemeester en wethouders.
- De raad stelt voor de burgemeester en wethouders een gedragscode vast en actualiseert dat bij elke raadsperiode.

##### Eed/belofte

- Elk raadslid legt bij installatie de eed/belofte af.
- Elke burgemeester en wethouder legt bij installatie de eed/belofte af.
- De VOG van wethouders mag niet ouder zijn dan 3 maanden.

##### Belangenverstrengeling

- Raadsleden zijn geen partij in geschillen met gemeente.
- Raadsleden nemen bij betrokkenheid niet deel aan beraadslaging en stemming.
- Wethouders en burgemeesters zijn geen partij in geschillen met gemeente.
- Wethouders en burgemeesters nemen bij betrokkenheid niet deel aan beraadslaging, stemming.

##### Nevenfuncties

- Raadsleden maken nevenfuncties openbaar.
- Burgemeester en wethouders hebben geen ongewenste nevenfuncties.
- Burgemeester en wethouders leggen aanvaarding nevenfuncties vooraf voor aan raad.
- Burgemeester en wethouders maken nevenfuncties openbaar.

#### Neveninkomsten

- Burgemeester en wethouders hebben geen andere inkomsten ten laste van de gemeente dan hun wettelijk inkomen.
- Inkomsten uit nevenfuncties uit hoofde van het ambt van burgemeester en wethouders worden gestort in de gemeentekas.
- Burgemeester en wethouders maken inkomsten uit nevenfuncties openbaar.

#### Algemeen

- De burgemeester bevordert de bestuurlijke integriteit van de gemeente.
- De verantwoordelijkheid van de burgemeester als 'hoeder' van integriteit wordt lokaal uitgewerkt.
- Bij werving en selectie van politieke ambtsdragers vindt een integriteitstoets plaats.

Ad b. Normen ontleend aan de eigen gedragscodes voor burgemeester en wethouders en voor volksvertegenwoordigers.

Het hebben van een gedragscode op zichzelf betekent dat de gemeente aan de wettelijke eis voldoet, maar de gedragscode zelf is ook een bron van normen die we in dit onderzoek hebben getoetst.

#### Gedragscodes voor volksvertegenwoordigers

- De gedragscodes zijn aangevuld met procesafspraken of een meldingsprotocol.
- Raadsleden moeten actief (de schijn van) belangenverstrengeling tegengaan.
- Raadsleden zijn een zekere periode na beëindiging raadslidmaatschap uitgesloten van betaald werk voor gemeente en werkorganisatie.
- Raadsleden geven bij nevenfuncties aan of die bezoldigd of onbezoldigd zijn.
- Raadsleden moeten vertrouwelijk omgaan met info die geheim/ vertrouwelijk is.
- Een raadslid accepteert geen geschenken die de onafhankelijke positie kunnen beïnvloeden.
- Een raadslid mag onder voorwaarden geschenken tot € 50, na melding, houden. Daarboven is het eigendom gemeente.
- Geschenken melden bij griffie ten behoeve van een openbaar register, via internet raadpleegbaar.
- Geschenken mogen niet op het huisadres worden ontvangen.
- Uitnodigingen voor excursies, reizen, evenementen melden raadsleden bij presidium. Toestemming nodig.
- Reizen en excursies zijn raadsleden toegestaan indien uit hoofde van de functie, maar toestemming van presidium is vereist.
- De griffier beheert hiervan een openbaar register.
- Dit register is via het internet raadpleegbaar.
- Het gebruik van voorzieningen van de gemeente voor privégebruik is in beginsel niet toegestaan.

#### Gedragscodes voor burgemeester en wethouders

- De burgemeester en wethouders accepteren en bieden geen geschenken, faciliteiten, diensten indien onafhankelijke positie hierdoor kan worden beïnvloed.
- De burgemeester en wethouders accepteren geen diners, recepties, tenzij functioneel.
- Burgemeesters en wethouders moeten vertrouwelijk omgaan met info die geheim/ vertrouwelijk is.
- Onder zorgvuldig behandelen van vertrouwelijke info vallen ook computerbestanden.
- Uitnodigingen voor excursies, reizen, evenementen melden burgemeester en wethouders bij gemeentesecretaris en leggen aan College B&W voor.
- Buitenlandse reizen in jaarverslag of openbaar register.

- Geen privégebruik van eigendommen/voorzieningen van gemeente (muv telefoon, devices).
- Declaraties niet dubbel indienen, deugdelijk onderbouwen en procedure voor afhandeling.
- Draaideur: oud-raadslid mag (half) jaar geen betaalde opdrachten voor gemeente doen.
- Draaideur: een oud-burgemeester of oud-wethouder wordt het eerste jaar na de beëindiging ambtstermijn uitgesloten van tegen betaling verrichten van werkzaamheden voor de gemeente.
- Draaideur: college B&W dragen de burgemeester of wethouder niet eerder dan een jaar na aftreden voor als kandidaat voor benoeming tot commissaris of bestuurslid van verbonden partij.
- Draaideur: wethouder bespreekt voornemen toekomstige werkkring met burgemeester. Eén jaar na beëindiging wethouderschap geen betrekking bij partij waarmee bestuurlijke relatie is onderhouden

Ad c. Normen ontleend aan de procesafspraken (of het meldingsprotocol).

Deze afspraken zijn een aanvulling op de gedragscodes.

- Er is een procesbeschrijving voor integriteitsmeldingen aanwezig voor volksvertegenwoordigers en voor burgemeester en wethouders.
- Er liggen normen en waarden ten grondslag aan de omgangsvormen.
- De burgemeester is in positie als 'hoeder van de integriteit'.
- Er zijn vertrouwenspersonen aangesteld.
- Van elke betrokken functionaris is duidelijk welke rol en handelingsmogelijkheden hij/zij heeft.

In het kader van dit onderzoek hebben we getoetst in hoeverre in Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo de normen zijn nageleefd afgaand op de gedragscodes. Dat is beschreven in hoofdstuk 3 en systematisch samengevat in tabellen in hoofdstuk 4.

Het interessante van dit onderwerp is dat er, naast de toetsbare normen uit wet- en regelgeving, een grijs gebied is van normen en opvattingen die (nog) niet in regelgeving zijn gestold. Ook geldt dat het vaak gaat om algemene uitgangspunten die per geval moeten worden gewogen. Er kunnen ook gevallen zijn die wél allen binnen de regels zijn maar waar toch integriteitsvragen aan kleven. Je zou kunnen spreken van 'zachte kaders'. Dilemma's en vragen op dit gebied zijn aan de orde geweest in de gesprekken met de raadsleden, de griffiers en de burgemeesters. Zie verder hoofdstuk 3.

## 3. Bevindingen

### 3.1 De infrastructuur

In deze paragraaf beschrijven we onze bevindingen voor wat betreft het beleid en de infrastructuur. Met 'beleid' bedoelen we de vastgelegde regels (protocollen, gedragscodes, etc.) en met 'infrastructuur' bedoelen we het geheel van instituten en activiteiten (bijvoorbeeld: een vertrouwenspersoon of integriteitsbureau, dilemma-trainingen, themasessies, etc. )

#### Beleid

Bij aanvang van dit rekenkameronderzoek werkten de gemeenten nog met oude (verouderde) gedragscodes. Zo had Bergen bijvoorbeeld nog een gedragscode daterend uit 2005 en Uitgeest één uit 2015. Dat waren codes die gestoeld waren op een VNG-model, dat gold voor zowel college als raad. Inmiddels zijn er nieuwe VNG-modellen: één voor de raad en één voor het college. Dat nieuwe model is systematischer opgezet en bevat ook een stappenplan.

Gedurende het opstellen van deze rapportage zijn in de periode tussen januari en mei 2023 door de vier gemeenten nieuwe gedragscodes voor het college én de raad vastgesteld. Daarmee zijn deze codes actueel en bovendien zijn deze makkelijk raadpleegbaar. Hieronder is per gemeente weergegeven welke zaken, wanneer zijn vastgesteld.

#### Bergen<sup>3</sup>

- Gedragscode integriteit burgemeesters en wethouders
- Gedragscode integriteit volksvertegenwoordigers
- Procesafspraken handhaving integriteit

#### Castricum

- Gedragscode integriteit burgemeesters en wethouders<sup>4</sup>
- Gedragscode volksvertegenwoordigers<sup>5</sup>
- Meldingsprotocol<sup>6</sup>

#### Heiloo<sup>7</sup>

- Gedragscode integriteit burgemeesters en wethouders
- Gedragscode integriteit volksvertegenwoordigers
- Procesafspraken handhaving integriteit

#### Uitgeest<sup>8</sup>

- Gedragscode integriteit burgemeesters en wethouders
- Gedragscode integriteit volksvertegenwoordigers
- Procesafspraken handhaving integriteit

---

<sup>3</sup> unaniem vastgesteld in raadsvergadering 26-1-'23, <https://www.raadbergen-nh.nl/Vergaderingen/Gemeente-raad/2023/26-januari/19:30/Voorstel-betreft-het-vaststellen-van-de-gedragscode-integriteit-raad-en-college>

<sup>4</sup> unaniem vastgesteld in raadsvergadering 26-1-'23, <https://castricum.raadsinformatie.nl/bijeenkomst/999998/Raadsplein%2026-01-2023>

<sup>5</sup> was al vastgesteld in de raadsvergadering van 9 juni 2022, [https://castricum.raadsinformatie.nl/vergadering/988017#ai\\_6813847](https://castricum.raadsinformatie.nl/vergadering/988017#ai_6813847)

<sup>6</sup> Ibidem. Het meldingsprotocol voor collegeleden is aanvullend vastgesteld in de raadsvergadering van 20 april 2023. <https://castricum.raadsinformatie.nl/bijeenkomst/1000261/Raadsplein%202020-04-2023>.

<sup>7</sup> unaniem vastgesteld in raadsvergadering 23-1-'23, <https://heiloo.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/e0dd6894-39ae-4338-9941-de3404964c6e>

<sup>8</sup> unaniem vastgesteld in raadsvergadering 25-5-'23, <https://uitgeest.raadsinformatie.nl/vergadering/1035158>

In Castricum is de code, met bijbehorende regelgeving zoals het Protocol Veilig Werken en het Meldingsprotocol Integriteitsschendingen, zelfs in de vorm van een brochure uitgegeven. In de brochure staan ook verschillende integriteitstekwesties en – dilemma's toegelicht, met behulp van grafische afbeeldingen. Zo wordt op een toegankelijke en handzame manier ondersteuning geboden bij vragen en dilemma's die integriteit betreffen. De code bestrijkt alle belangrijke integriteitsonderwerpen en geeft daarmee zowel een invulling van als een aanvulling op de wettelijke voorschriften en gaat ook in op omgangsvormen.

Bergen, Uitgeest en Heiloo hebben vrijwel identieke procesafspraken. De procesafspraken beschrijven praktische handvatten voor zorgvuldig handelen bij mogelijke integriteitsschendingen. Tevens reiken ze instrumenten aan voor de burgemeester die door de wetgever (GemW art 170) is aangewezen als 'hoeder van de integriteit'.

De procesafspraken hanteren vier basisprincipes als uitgangspunten voor zorgvuldig handelen (onpartijdigheid, terughoudendheid communicatie, zorgvuldigheid jegens schender en bescherming slachtoffer).

Het proces is zo ingericht dat voor elke mogelijke betrokken partij er een vraagbaak en vertrouwenspersoon is (griffier, gemeentesecretaris), een beoordelaar en eventueel opdrachtgever voor een integriteitsonderzoek (de burgemeester) en een instantie die het finale oordeel geeft en eventueel sancties oplegt (de raad).

De procesafspraken zijn systematisch opgesteld en volgen een logisch pad. De waarde ervan zal zich in de praktijk moeten tonen, maar alleen al het bestaan geeft houvast en vertrouwen.

In de procesbeschrijving van Bergen is ook de griffier telkens in de handelingsperspectieven opnemen. Uitgeest en Heiloo volstaan met een rolbeschrijving van de griffier. Ook heeft Bergen als enige in de rolbeschrijving de werkgeverscommissie opgenomen.

Castricum heeft geen procesbeschrijving, maar wel een meldingsprotocol (voluit: meldingsprotocol vermoedens schendingen integriteit volksvertegenwoordigers). De opzet is anders: geen stappenplan, maar een artikelsgewijze opzet. Inhoudelijk is het meldingsprotocol niet heel veel anders dan de procesbeschrijvingen van de andere gemeenten, maar het is minder uitgebreid en minder systematisch in het benoemen van de verschillende actoren. Zo is de rol van de griffier in het meldingsprotocol beperkter en facultatief: het raadslid dat wordt geconfronteerd met een integriteitsvraagstuk kan een klankbord zoeken in de persoon van de burgemeester of de griffier (art. 2, lid 2).

Hoewel de gedragscodes voor de gemeenteraden sterk op elkaar lijken, zijn deze niet identiek.

Relevante (inhoudelijke) verschillen zijn de volgende:

- De code van Castricum kent een korte inleiding. Bergen, Uitgeest en Heiloo hebben een veel langere inleiding toegevoegd die o.m. handelt over het gezamenlijk belang van integer handelen, over de status van de codes en de voorbeeldfunctie en omgangsvormen van raadsleden individueel maar ook in hun netwerken.
- Op verschillende plaatsen in de codes van Bergen, Uitgeest en Heiloo wordt verwezen naar de procesafspraken. Castricum kent die procesafspraken niet en verwijst er dus ook niet naar. Castricum heeft wel een meldingsprotocol, maar verwijst daar niet telkens naar.
- Art 2. Belangenverstrengeling. Bergen heeft als enige een 3<sup>e</sup> lid toegevoegd, namelijk dat in uitzonderlijke gevallen de raad, op voordracht van de burgemeester, kan besluiten om van lid 2 (= eerste half jaar na ambtstermijn mag een raadslid geen betaald werk verrichten voor gemeente en werkorganisatie, muv wethouderschap) af te wijken. De andere gemeenten kennen die optie niet.

- Art. 2 Uit toelichting blijkt dat bij Bergen, Uitgeest en Heiloo een raadslid niet mag stemmen bij vaststelling van een rekening van een lichaam waar hij/zij bij in het bestuur zit. Bij Castricum ontbreekt dat.
- Art 5, lid 2. In Castricum moeten raadsleden hun geschenken melden bij de griffier. In Bergen, Uitgeest en Heiloo bij het presidium via de griffier.
- Art. 5. Castricum heeft als enige een lid 5 toegevoegd die handelt over geschenken ontvangen op het huisadres.
- (De toelichting op art 5 is bij Castricum wat anders geformuleerd over de € 50 grens, maar geen wezenlijk verschil.)
- Art. 6, lid 3. Bij Castricum is bij toestemming voor reizen/excursies het gemeentelijk belang doorslaggevend. Bij Bergen, Uitgeest en Heiloo is dat het voorkomen van belangenverstrengeling. Een wezenlijk verschil.
- Bejegening ambtenaren. Heiloo heeft hierover als enige een bepaling ingevoegd. (Art. 8).
- Omgangsvormen. Castricum heeft hier als enige een bepaling over ingevoegd (art. 8). Verwijst naar de 9 kernwaarden.
- Uitvoering gedragscode (art. 10/11). Lid 2: Bij Uitgeest, Castricum en Heiloo organiseert griffie 2 x per raadsperiode een bijeenkomst over integriteit. Bij Bergen is dat tenminste eenmaal.  
Lid 3: Bij Bergen, Uitgeest en Heiloo staat integriteit 4 x per jaar op agenda presidium. Bij Castricum is het een vast agendapunt.

## Infrastructuur

Zoals eerder opgemerkt zijn de codes niet formeel bindend zoals een wet of verordening dat is. Er is sprake van zelfbinding. Straf- en dwangmiddelen zijn er dus niet wanneer een raadslid deze code zou overtreden. Alleen wanneer er ook sprake is van overtreding van de wet kan er strafrechtelijke vervolging worden ingesteld.

### *Informeel signaleren*

Bij het voorkomen dan wel signaleren van mogelijke integriteitsvraagstukken hebben de griffier, de burgemeester en het presidium een prominente rol. De rol van de griffier en van de burgemeester worden in volgende paragrafen apart besproken. Daarbij is de levende rol van groot belang: koffie drinken, gesprekken voeren, dilemma trainingen, etc. zijn de belangrijkste bijsturingsmiddelen. Ondersteuning en elkaar aanspreken dient de norm te zijn.

Belangrijk zijn dan ook de uitgangspunten die in de codes zijn verwoord : zorg dat u 'nee' kunt blijven zeggen. Verder zijn er ook uitgangspunten verwoord in de inleiding van de gedragscode van de colleges. Een aantal kernbegrippen worden daar expliciet benoemd, zoals onpartijdigheid, zorgvuldigheid, betrouwbaarheid en dienstbaarheid. Dat zijn de richtsnoeren, ook in specifieke situaties waarin de code daarin niet expliciet voorziet.

### *Nevenfuncties*

Op de website van alle gemeentes worden de nevenfuncties van raadsleden gemeld. Uit de gesprekken met raadsleden en griffiers volgt het beeld dat het belang van het actueel houden van de nevenfuncties op de website bij iedereen op het netvlies staat. Raadsleden geven aan bij veranderingen vaak zelf te griffie te attenderen. Ook komt het voor dat de griffie veranderingen 'opvangt' en deze dan verwerkt. Incidenteel worden raadsleden door collega's gewezen op een eventueel noodzakelijke actualisatieslag.

Voor een buitenstaander is het overigens niet duidelijk hoe actueel het overzicht van nevenfuncties wordt bijgehouden. De wijzigingen zijn namelijk niet gedateerd. Daarnaast volgt uit de gesprekken dat er geen periodieke check-ups zijn.

De conclusie lijkt dan ook dat het actueel houden van het overzicht van nevenfuncties goed op het collectieve netvlies staat maar tegelijkertijd beperkt institutioneel is geborgd.

#### *Register van geschenken en reizen/excursies*

Op de website van Castricum staat op de pagina van de gemeenteraad een register van geschenken en reizen. Daar staan geen geschenken en reizen in vermeld. Bij de overige gemeentes is geen register van geschenken en reizen/excursies op de website te vinden. In de gesprekken met de burgemeesters en raadsleden kwam naar voren dat er zelden sprake is van geschenken boven de geaccepteerde grenswaarde van € 50. De meeste geschenken zijn een bloemetje of een boek.

#### *Vertrouwenspersoon*

Vertrouwenspersonen kunnen zowel intern als extern zijn. In Bergen, Uitgeest en Heiloo zijn de gemeentesecretaris en de griffier als vertrouwenspersonen aangewezen. De procesbeschrijvingen bieden de optie van een externe vertrouwenspersoon.. In Bergen, Uitgeest en Heiloo is een externe vertrouwenspersoon aangewezen en dat dit bekend is gemaakt bij de raadsleden<sup>9</sup>.

Voor de bevindingen die de Rekenkamer heeft aangetroffen inzake vertrouwenspersonen, verwijzen wij naar paragraaf 3.6.

#### *Externe integriteitscommissie, al dan niet in BUCH verband*

Er is geen externe commissie waar raadsleden, collegeleden of burgemeesters met vragen of meldingen naartoe kunnen of die bijvoorbeeld onderzoek zou kunnen doen (vergelijk een bureau integriteit dat sommige gemeenten hebben voor de ambtelijke organisatie)

#### *Collegiaal overleg / Steunpunt Integriteit Politieke Ambtsdragers / commissaris van de Koning*

Ook buiten de eigen gemeente bestaan structuren die behulpzaam kunnen zijn bij integriteitsvraagstukken. Zo gaven de burgemeesters, zie ook onderstaand, aan dat collegiaal overleg, binnen het eigen netwerk, in voorkomende gevallen wordt ingezet om tot oordeelsvorming te komen en om handelingsperspectieven te bespreken.

Wellicht een iets minder laagdrempelige stap is om advies in te winnen bij het Steunpunt Integriteitsonderzoek Politieke Ambtsdragers (SIPA)<sup>10</sup>. Het Steunpunt is in 2015 opgericht binnen het Ministerie van BZK en biedt advies over de aanpak van mogelijke integriteitsschendingen aan politieke ambtsdragers. Het heeft veel kennis over en ervaring met de aanpak van integriteitsvraagstukken. Voor zover bekend is door raadsleden geen gebruik gemaakt van het Steunpunt. Door enkele burgemeesters is wel aangegeven dat zij bekend zijn met het Steunpunt dan wel dat zij specifieke casus voor advies hebben voorgelegd.

Ook de commissaris van de Koning (respectievelijk het kabinet van de commissaris) kan als klankbord dienen bij integriteitsvraagstukken. Enkele burgemeesters gaven aan deze optie in het verleden te hebben benut. Bij de commissaris van de Koning speelt nog mee dat deze ook daadwerkelijk actie kan ondernemen in het lokaal bestuur. Dat geldt niet voor collega-burgemeesters of het SIPA, daar blijft het alleen bij sparren en adviseren.

### 3.2 De rol van de burgemeesters

Door de onderzoekers is met de vier burgemeesters van de verschillende gemeenten gesproken over integriteit, aan de hand van de gestandaardiseerde vragenlijst.

---

<sup>9</sup> Ambtelijke reactie van de griffiers. Bergen: raadsbesluit 15 december 2022. Heiloo: handboek raadsleden.

<sup>10</sup> Vanwege het belang dat de burgemeesters hechten aan de adviezen van het SIPA, hebben de onderzoekers gesproken met dhr. H. Groot, die is verbonden aan het SIPA.

De burgemeesters koppelen 'integriteit' aan bepaalde waarden en gevoelens. Kernwoorden daarbij zijn: 'open', 'eerlijk', 'transparant' en 'zorgvuldig'. Integriteit is enerzijds een waarde die je in jezelf draagt ('jezelf in de spiegel aan kunnen kijken'), maar ook een norm die je met anderen stelt: 'je moet niet door je eigen bril naar jezelf kijken'.

Tevens wordt gewezen op verschillen in situaties. Bij een bestendige personele relatie is soms meer mogelijk of toegestaan dan bij een zakelijke aanbestedingsprocedure. Bovendien verschuiven normen ook in de loop van de tijd. En: bij twijfel, niet doen.

Meer specifiek ten aanzien van hun rol als burgemeester geven zij aan signalen van integriteitsschendingen zorgvuldig te onderzoeken en zeker niet te snel te oordelen. Het is immers ook van belang te voorkomen dat mensen onterecht beschuldigd zouden kunnen worden. De burgemeesters zijn zich bewust van hun belangrijke positie ten aanzien van integriteit en dat brengt extra verantwoordelijkheid met zich mee om geen misbruik van die positie te maken. Er wordt grote waarde gehecht aan de veiligheid van medewerkers in de organisatie en een goede sfeer in de raad. Dat laatste moet er ook aan bijdragen dat integriteit niet verwordt tot 'integritisme'; het doen van een beroep op integriteit als een politiek instrument om elkaar te beschadigen.

De burgemeester is de hoeder van de integriteit in de gemeente. Die positie wordt als eenzaam en kwetsbaar ervaren. Het gaat vaak om precare situaties waar niet altijd 'hard' bewijs voorhanden is en geen sprake is van een formele eindverantwoordelijkheid. Hij of zij heeft in het geval van (vermoedens van) integriteitsschendingen weinig echte doorzettingsmacht. De meest genoemde 'instrumenten' zijn koffiedrinken, luisteren en informele druk uitoefenen. Dat laatste hangt samen met 'gezag'. In de gesprekken is dat aan de orde gekomen als een belangrijk instrument, dat nadrukkelijk dient te worden onderscheiden van macht en bevoegdheden. Gezag is wel iets dat er niet zomaar is; het moet worden opgebouwd en verdiend.

Er kan de situatie ontstaan dat de burgemeester, die door velen wordt genoemd als een eerste aanspreekpunt, ook daadwerkelijk als vertrouwenspersoon wordt benaderd en daarmee in het proces van integriteitsmeldingen een dubbelrol krijgt: die van vertrouwenspersoon en van beoordelaar.

De meeste burgemeesters geven aan gesprekken over integriteitsschendingen nooit alleen te voeren, maar altijd met de gemeentesecretaris of met de griffier (de beide functionarissen die als vertrouwenspersoon in de procesafspraken zijn aangewezen). In sommige gevallen zou ook de fractievoorzitter, het presidium of de politie betrokken kunnen zijn. Maar dan is waarschijnlijk al sprake van een tweede gesprek. Als in het eerste gesprek degene om wie het draait zijn/haar fout inziet en dat herstelt -want de meeste misstappen worden begaan uit (zoals één van de burgemeesters dat noemde) 'onbewuste onbekwaamheid'- is daarmee de kous af.

De combinatie van de behoefte (van raadsleden) aan een luisterend en adviserend oor bij een vermoeden van een integriteitsschending en het vertrouwen en gezag dat een burgemeester heeft, kan er toe leiden dat niet de gemeentesecretaris of de griffier wordt benaderd als vertrouwenspersoon, maar de burgemeester. Die zou dan de dubbelrol van vertrouwenspersoon én beoordelaar krijgen; een combinatie die een risico met zich meebrengt.

Eventueel kan worden gespard met collega-burgemeesters (binnen en buiten BUCH-verband) en met (het kabinet van) de commissaris van de Koning (CdK) of het Genootschap van burgemeesters. Ook wordt de ondersteuning van het Steunpunt Integriteitsonderzoek Politieke Ambtsdragers (SIPA) als zeer waardevol ervaren. De rode draad daarin is dat een burgemeester behoefte kan hebben aan experts en ervaringsdeskundigen die zelf geen (politieke) belangen hebben bij de zaak en waarmee in vertrouwelijkheid kan worden gesproken.

In de gesprekken die zijn gevoerd met de burgemeesters is ook de optie van een BUCH-brede integriteitscommissie aan de orde gekomen. Zo'n commissie, die onafhankelijk zou moeten zijn, zou ingeschakeld kunnen worden bij integriteitskwesaties en dat zou de rol van de burgemeester kunnen ondersteunen. Ook zal zo'n commissie naar verwachting leiden tot een zekere mate van institutionalisering, met bijbehorende professionaliteit en expertise. Het zou het integriteitsbeleid een verdere verankering kunnen geven. Maar er zijn ook argumenten tegen zo'n commissie genoemd. Zo kan het de rol van de burgemeester juist ook weer ingewikkelder maken omdat deze minder eigen mogelijkheden heeft om zijn /haar handelen te bepalen en zowel de afstand als de vertrouwelijkheid moeilijker te bewaren kan zijn.

Mocht de burgemeester zelf onderwerp van gesprek zijn, dan geven meeste burgemeesters aan dat onverwijld de CdK moet worden ingeschakeld. Ze zouden dat zelf in ieder geval ook doen.

Wat betreft de rol van de burgemeester binnen het college het volgende: alle leden van de colleges hebben niet alleen een VOG, maar worden ook extern gescreend. In die toets, verricht door bureau Berenschot, wordt onder meer gekeken naar nevenfuncties die eventueel tot belangenverstrengeling zouden kunnen leiden. Ook in die gevallen geldt: bij twijfel stoppen.

Naar aanleiding van die externe toets is er een gesprek van de burgemeester met de nieuwe wethouders. Hierbij zien we een verschil tussen de gemeenten. In het ene college is afgesproken dat de collegeleden elkaars rapport mogen inzien en het gezamenlijk bespreken. In het andere college zijn slechts de belangrijkste bevindingen gedeeld. De rapporten integraal delen stuitte op bezwaren omtrent de privacy. De Rekenkamercommissie snapt dat bezwaar, maar wil ook wijzen op het feit dat hiermee de burgemeester een zwaardere rol krijgt.

Er is ook een verschil tussen de colleges waar het gaat om de frequentie van die gesprekken binnen het college. Bij de ene gemeente is dat uitsluitend naar aanleiding van de rapportage van Berenschot, dus bij aanvang van de nieuwe raadsperiode. In andere gemeenten keert een gesprek over integriteit een à twee keer per jaar terug.

Tijdens opstellen van dit rapport werd bekend dat de Minister van BZK wil dat alle wethouders een grondige risicoanalyse ondergaan voorafgaande aan hun benoeming. Hoewel de inhoud van die analyse nog niet bekend is, lijken de colleges van de BUCH-gemeenten met de externe toets daarop vooruit te lopen.

### 3.3 De rol van de griffiers

Integriteit begint vaak met een gevoel. In de gesprekken met de griffiers vallen termen zoals 'vertrouwen', 'betrouwbaarheid', 'openheid', 'eerlijkheid' en 'het juiste doen'. Meer specifiek over het raadswerk en hun rol wijzen de griffiers op het grijze, vage gebied tussen de dingen die duidelijk wel en niet mogen van de wet. Dat schept dilemma's.

De griffiers zien zichzelf als een vraagbaak bij die dilemma's, maar zijn geen kleuterjuf of politieagent. Ze zien wel een rol voor zichzelf aan de voorkant: faciliteren en de bewustwording stimuleren, zodat ieder raadslid geholpen wordt om zijn/haar eigen verantwoordelijkheid te nemen. Kortom, zij leggen meer nadruk op de rol als vraagbaak, dan op de rol van vertrouwenspersoon.

De Rekenkamercommissie is vanwege de afbakening van het onderzoek, niet ingegaan op de vraag of de griffiers voldoende kennis hebben om de rol van vraagbaak cq. expertisecentrum adequaat uit te voeren. Wel hebben we op het niveau van de infrastructuur geconstateerd dat enkele griffiers een aanjagende rol hebben vervuld bij het opstellen van de gedragscodes en daarmee hebben bijgedragen aan de professionalisering van de vraagbaakfunctie.

Dat neemt niet weg dat er verschillende opvattingen lijken te zijn over de griffier als vertrouwenspersoon. In de procesafspraken wordt gesproken over klankbord (Castricum) en klankbord/vertrouwenspersoon (Bergen, Uitgeest en Heiloo). In 3.6 van dit rapport gaat de Rekenkamercommissie nader in op de rol van vertrouwenspersoon.

Indien er daadwerkelijk meldingen van integriteitsschendingen zijn, zien de griffiers hun rol afhankelijk van de casus. Er wordt wel altijd steun gezocht: bij de burgemeester die qq. een verantwoorde-lijkheid draagt voor integriteit binnen de gemeente, maar ook de gemeentesecretaris wordt genoemd als een gezaghebbende en vertrouwenwekkende persoon.

Maar vooralsnog is dat een theoretische exercitie; de huidige griffiers geven aan zelf in de praktijk vooralsnog niet te maken te hebben gehad met zwaarwegende integriteitskwesties waarbij de procedures zijn getest. Tijdens de gesprekken is de suggestie gedaan voor een gestandaardiseerde meldingsprotocol aan het college. Inmiddels is dat gerealiseerd.

### 3.4 De rol van de gemeenteraad(sleden)

Alle gemeente- en commissieraadsleden die deelnamen aan de gesprekken met de onderzoekers hebben 'een beeld bij integriteit en bij grensoverschrijdend gedrag'. Hoewel er geen definitie van die termen bestaan in het raadswerk delen de gesprekspartners het beeld dat zij een unieke taak vervullen die verplicht tot transparantie en een verbod op vooringenomenheid. De deelnemers maakten kenbaar dat integriteit, recent of minder recent, ook onderwerp is geweest van gesprek bij de (inwerkperiode van de) gemeenteraad.

Er was bij de verschillende gesprekspartners een wisselend zicht op de vigerende wet- en regelgeving en de eigen gedragscode. Sommigen hadden de regelgeving haarscherp op het netvlies. Voor de meesten gold dat niet, maar zij hadden, al redenerend, de inhoud en de daaruit voortvloeiende verplichtingen op het gebied van integriteit wel helder.

De vraag of zij wel eens (potentiële) integriteitskwesties hebben ervaren, werd door de drie gremia volmondig met 'ja' beantwoord. Niet alle gesprekspartners hadden zelf wel eens met een integriteitskwestie te maken gehad, maar vooral de wat langer zittende raadsleden kunnen allemaal wel één of meerdere voorbeelden aanbrengen. Daarbij valt op dat in de gemeenteraad van Castricum en Uitgeest wordt ervaren dat er een open en transparante sfeer heerst, waarin zaken goed bespreekbaar kunnen worden gemaakt. In Heiloo gaven de gesprekspartners expliciet aan dat zij op dat moment worstelden met een integriteitsvraagstuk en de vraag hoe zij zich daartoe moesten verhouden. Dit specifieke vraagstuk werd een dominant onderwerp in het onderhoud met de (afvaardiging van) raadsleden in Heiloo.

Een wisselend beeld ontstond bij de vraag op welke wijze (potentiële) integriteitsschendingen en grensoverschrijdend gedrag geadresseerd moet worden. Veel gaven aan eerst het betreffende raads- lid zelf aan te spreken. Over de vervolgstap bestond minder eenduidigheid. Sommigen meenden in dat kader de fractievoorzitter van het raadslid te moeten raadplegen. Anderen vonden dat het presi- dium of de griffier een rol zou moeten spelen. Eenduidigheid bestond wél over het eindpunt: de bur- gemeester. Maar wanneer de burgemeester betrokken diende te worden, daarover bestonden ver- schillende visies. Alle gesprekspartners hadden daarbij oog voor de precaire positie van de burge- meester. De suggestie om diens rol in integriteitskwesties te beperken en de afhandeling extern te beleggen, werd veelal afgewezen.

In de BUCH-gemeenten zijn, in de aanloop naar het opstellen van de nieuwe gedragscodes en gekoppeld aan het inwerkprogramma voor nieuwe raadsleden, in 2022 sessies met de gemeenteraadsleden gehouden. In deze sessies zijn diverse dilemma's verkend, gebruikmakend van een (kaart)spel. In Heiloo is het RIEC (Regionaal Informatie- en Expertisecentrum) bij die sessie betrokken geweest. Het RIEC heeft specifieke kennis van integriteitsdilemma's in het openbaar bestuur. De griffiers geven aan dat een jaarlijkse herhaling te weinig zou opleveren, maar tweejaarlijks een programma rond integriteitsvraagstukken zou meerwaarde kunnen hebben.

In Heiloo hebben, na de benoeming van de nieuwe gemeenteraad, alle raadsleden afzonderlijk een gesprek gevoerd met de burgemeester. Daarbij was integriteit het startpunt en kwamen vragen aan de orde als: heb je wel eens iets van integriteitskwesties gemerkt of ondervonden? Verder is daarin besproken dat de burgemeester en griffier aanspreekpunten zijn als het gaat om dit thema in relatie tot de raad. Dit is nadien ook met burgerraadsleden gedaan.

### 3.5 De rol van de gemeentesecretaris

Net als de griffier heeft de gemeentesecretaris de rol van vraagbaak en/of vertrouwenspersoon. Dat geldt richting ambtelijke medewerkers, maar ook richting collegeleden. In de BUCH-samenwerking speelt hier de bijzonderheid dat ambtenaren werken binnen de BUCH-werkorganisatie, waar een algemeen directeur de dagelijkse leiding heeft. Desondanks is de gemeentesecretaris de vraagbaak en/of vertrouwenspersoon.

Dezelfde opmerking die de Rekenkamercommissie heeft gemaakt bij griffiers geldt ook hier: er kan mogelijk een spanning ontstaan wanneer een vertrouwenspersoon wordt benadert door een werknemer of juist door een politieke ambtsdrager tot wie er een benoemings- of aanstellingsrelatie bestaat. Dat legt een mogelijke beperking op de onbevangenheid waarmee de gemeentesecretaris de werknemer of het collegelid kan adviseren.

### 3.6 De rol van vertrouwenspersoon

De Rekenkamercommissie signaleert dat binnen de BUCH-gemeenten niet overal dezelfde duidelijkheid is omtrent de rol van vertrouwenspersonen en degenen die dat invullen. Griffiers geven aan zichzelf toch vooral als vraagbaak of klankbord te zien. Er zijn echter verschillen tussen Castricum enerzijds en Bergen, Uitgeest en Heiloo anderzijds.

#### 3.6.1. Verschillen tussen de BUCH-gemeenten

De griffier in Bergen, Uitgeest en Heiloo is volgens procesafspraken:

- Is vraagbaak en vertrouwenspersoon voor alle politieke ambtsdragers in de gemeente en geeft advies over de vraag of een (voorgenomen) handeling een schending is.
- Ondersteunt de burgemeester, de gemeenteraad en individuele raadsleden bij de invulling van hun rol.
- Kan op verzoek van de burgemeester concrete taken – zoals het verschaffen feitelijke informatie – uitvoeren in het kader van een vooronderzoek naar het handelen van een raadslid of wethouder.
- Kan op verzoek van de CvdK concrete taken uitvoeren – zoals het verschaffen feitelijke informatie – in het kader van een vooronderzoek naar het handelen van de burgemeester.
- Treedt op als gemandateerd bevoegd gezag bij vermoedens en meldingen die een raadsadviseur of griffiemedewerker betreffen; beoordeelt de uitkomsten van een eventueel integriteitsonderzoek en legt zo nodig een sanctie op.

De griffier in Castricum doet volgens het meldingsprotocol:

Art. 2. 2            Wanneer men zich geconfronteerd voelt met integriteitsvraagstukken is het raadzaam een klankbord op te zoeken voordat men een melding doet. Dit klankbord kan bijvoorbeeld gevonden worden bij de burgemeester of de griffier.

Art. 3.3            De burgemeester kan ervoor kiezen zich in de toetsing van de melding te laten bijstaan door de griffier, een onafhankelijke interne deskundige of een onafhankelijke externe deskundige. Een externe deskundige kan bijvoorbeeld het Steunpunt Integriteitsonderzoek Politieke Ambtsdragers zijn.

De griffiers, en dat geldt eveneens voor de gemeentesecretarissen in Bergen, Uitgeest en Heiloo zijn dus, in tegenstelling tot hun collega in Castricum, vertrouwenspersoon en gemandateerd bevoegd gezag.

### 3.6.2. De ene vertrouwenspersoon is de andere niet

Voor de griffiers die wel expliciet de rol van vertrouwenspersoon hebben constateert de Rekenkamercommissie dat uit de gedragscodes of procesafspraken niet blijkt over welke mate van kennis en professionaliteit de vertrouwenspersonen moeten beschikken. Dat geldt niet alleen voor de griffier, maar ook voor de gemeentesecretaris.

De VNG verwijst in een handreiking voor de functie van vertrouwenspersoon naar de Ambtenarenwet 2017, de Wet Huis voor Klokkenluiders en de Arbeidsomstandighedenwet.<sup>11</sup> Het Huis voor Klokkenluiders beschrijft in de handreiking 'Integriteit in de praktijk' onder meer de 'sociale integriteitsschendingen' en de (zakelijke) integriteitsschendingen en (maatschappelijke) misstanden. De combinatie van deze werkterreinen vereist extra zorgvuldigheid, aldus het Huis voor Klokkenluiders.<sup>12</sup> Het Huis voor Klokkenluiders noemt de vertrouwenspersonen in één adem met andere professionals, zoals de integriteitsprofessional, compliance officer, manager en HRM'er.

Het Huis voor Klokkenluiders onderscheidt drie kernfuncties voor de vertrouwenspersoon:

- Supportfunctie: opvangen, begeleiden, informeren en adviseren van de potentiële melder en andere betrokkenen bij een melding.
- Voorlichtingsfunctie: medewerkers en leidinggevenden voorlichten over de rol van VP, fungeren als vraagbaak voor integriteitsvraagstukken.
- Signaalfunctie: periodiek rapporteren over gesprekken, signaleren van trends en aandachtsgebieden, en op basis daarvan de werkgever en ondernemingsraad adviseren over integriteitsrisico's.

En komt tot de volgende competenties en vereisten van de vertrouwenspersoon:

- Professionaliseert en vereist (meer) deskundigheid.
- Combineert ongewenste omgangsvormen en integriteit.
- Houding: autonoom, integer, zorgvuldig, sociaal, vertrouwenwekkend.
- Kennis: regelingen en procedures, omgangsvormen en integriteit.
- Competenties: communicatie, proportionaliteit, reflectie, advisering

Het is duidelijk dat aan een vertrouwenspersoon hoge professionaliteitseisen kunnen worden gesteld. Niet voor niets waarschuwt het Huis voor Klokkenluiders: "Wie aan een VP op het ene werkterrein vraagt om het andere 'er even bij te doen', neemt daarmee een groot risico".

De Rekenkamercommissie heeft niet kunnen vaststellen of de drie griffiers en de drie gemeentesecretarissen voldoen aan de vereisten die het Huis voor Klokkenluiders aan een professional al de vertrouwenspersoon stelt.

---

<sup>11</sup> [https://vng.nl/sites/default/files/2021-12/vngnotitie\\_vertrouwenspersonen.pdf](https://vng.nl/sites/default/files/2021-12/vngnotitie_vertrouwenspersonen.pdf)

<sup>12</sup> <https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/Publicaties/publicaties/2019/01/30/integriteit-in-de-praktijk---de-vertrouwenspersoon>

De Rekenkamercommissie wil hier expliciet wijzen op de mogelijke spanning die kan ontstaan wanneer een vertrouwenspersoon wordt benadert door een werknemer of juist door een politieke ambtsdrager tot wie er een benoemings- of aanstellingsrelatie bestaat. Dat kan aan de orde zijn bij een griffier ten opzichte van een griffiemedewerker, maar ook ten opzichte van raadsleden, terwijl de raad verantwoordelijk is voor de aanstelling van de griffier. Een vergelijkbare spanning is mogelijk tussen de gemeentesecretaris als vertrouwenspersoon ten opzichte van een ambtenaar en ten opzichte van individuele collegeleden. Dat legt een mogelijke beperking op de onbevangenheid waarmee de griffier of de gemeentesecretaris de werknemer, het raadslid of het collegelid kan adviseren.. Bovendien vraagt de rol van vertrouwenspersoon om specifieke deskundigheid en vaardigheden. Het Huis voor Klokkenluiders publiceert daar regelmatig over<sup>13</sup>. Het is niet iets dat je ‘er even bij doet’.

### 3.7 Dilemma's en grijze gebieden

Bij de afbakening van dit onderzoek (zie paragraaf 2.2 Reikwijdte onderzoek) wierpen wij de vraag op waar de grens ligt tussen politieke vrijheid en de schending van integriteit. We noemden daar “De Mos” als voorbeeld. Wat, kort gezegd, voor de één het opkomen voor burgerbelangen en het pakken van een ‘ombudsrol’ is, is voor de ander cliëntelisme en vriendjespolitiek. Dit illustreert dat normen en grenzen niet altijd strak te trekken zijn.

Ook verschuiven normen en grenzen in de loop van de tijd. Dat werd door verschillende geïnterviewden ook benoemd. Dingen die in het verleden oogluikend werden geaccepteerd of zelfs geheel niet als probleem werden gezien, kunnen dat in de huidige tijd wel zijn en ook leiden tot actie.

In het onderzoek hebben wij daarom verschillende casussen uit de praktijk voorgelegd in de gesprekken. Aan de hand daarvan hebben we verder scherp proberen te krijgen wat de kennis van regels en normen is en welke afwegingen en handeling er in zulke situaties worden gemaakt.

Casus 1 betrof een raadslid die als advocaat iemand bijstond in een proces tegen de gemeente . Nadat dit raadslid erop was gewezen dat dit niet mag, trok hij zich terug als advocaat, maar bleef daarna wel in de rechtszaal aanwezig als ‘vriend en raadgever” Dat is niet verboden, maar de vraag is of het wenselijk is.

Casus 2 betrof een werkelijk gebeurde casus , namelijk de casus rond voormalig wethouder Ivens in Amsterdam, een wethouder die aftrad na verschillende klachten over grensoverschrijdend gedrag.

Casus 3 ging over een zittend wethouder die na de verkiezingen opnieuw beoogd wethouder was maar waartegen voorafgaand aan de benoeming grote ambtelijke weerstand naar boven kwam. Die weerstand bleek te zijn ontstaan in de afgelopen collegeperiode waarin betrokkene ook al wethouder was en er sprake was van grensoverschrijdend gedrag. Meerdere ambtenaren geven aan op te stappen als betrokkene opnieuw wethouder wordt.

In alle drie de casussen was de vraag: wat doe je in zo’n geval ? Zowel met de burgemeesters als met de raadsleden zijn deze casussen besproken.

---

<sup>13</sup> <https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/integriteit-bevorderen/documenten/publicaties/2018/11/28/de-vertrouwenspersoon-integriteit>

Een voorbeeld van het grijze gebied, waar nog niet alles is uitgekristalliseerd in regels, is het gebruik van social media. Wat voor de één openheid van zaken en vrijheid van meningsuiting is, kan voor de ander het buitenhangen van de vuile was of het schenden van diens privacy zijn. Het onderscheid tussen het kwalificeren van een gedraging of opvatting en een persoon is vaak een dunne grens. Het maken van filmpjes van sprekende collega's in de commissie- of raadsvergaderingen wordt niet door iedereen geapprecieerd. Zeker niet als daarin wordt geknipt en geplakt met het doel om van iemand een negatief beeld te schetsen. De 'cancelcultuur' wordt publiekelijk breed veroordeeld, maar we kunnen ook constateren dat het binnen de politiek nog lang niet is verdwenen. Gegeven het feit dat binnen de raad er sprake is van politieke belangen en tegenstellingen, is dit vooral voor volksvertegenwoordigers een punt van aandacht.

Bij meldingen zijn er altijd tenminste twee partijen betrokken. Niet alleen dient de melder serieus en in bescherming te worden genomen; dat geldt evenzogoed voor de (vermeende) schender. Ook deze is een werknemer, bestuurder of (gekozen) volksvertegenwoordiger. Bij een te snelle of onzorgvuldige uiting van de klacht kan iemands carrière of privéleven worden beschadigd.

En soms is er een derde partij betrokken: de collega's, de omstanders, die mogelijk wel iets hebben gezien, maar niet hebben ingegrepen, of met elkaar verantwoordelijkheid dragen voor een cultuur waarin integriteitsschendingen niet scherp worden veroordeeld.

Gedragsregels helpen om richting te geven bij dilemma's. Het zijn wegwijzers in grijze gebieden. Ze brengen lang niet altijd een eenduidige oplossing. En dat is maar goed ook. Normen kunnen veranderen. Politici weten als geen ander dat het nastreven van maatschappelijke veranderingen soms vraagt om prikkelende stellingen en schurend gedrag. Gedragscodes mogen daarom niet in beton gegoten zijn. Gemeenteraden gaan zelf over het vaststellen van de gedragscodes en dus ook over het veranderen ervan. Elk dilemma biedt niet alleen een kans om gedragingen te ijken aan de regels, maar ook om de regels aan te passen bij de gedragingen en de situatie. Onder alle regels en codes mag ook de waarde liggen dat er ruimte moet zijn om het gesprek over de geldigheid van de regels en codes aan te gaan.

## 4. Toets door Rekenkamercommissie

Hoe beoordeelt de Rekenkamercommissie de infrastructuur en de rollen van raadsleden, burgemeesters en griffiers in het licht van de regelgeving en van de eisen die aanvullend zijn gesteld? In hoofdstuk 2 zijn alle normen genoemd die in dit onderzoek zijn gehanteerd, gebaseerd op de wet- en regelgeving en de gedragscodes. In hoofdstuk 3 zijn de bevindingen beschreven op basis van de gehouden interviews en de nieuwe gedragscodes.

In de onderstaande drie tabellen zijn de bevindingen overzichtelijk gekoppeld aan de normen, te beginnen met de normen uit de wet- en regelgeving (zie bijlage 2).

Tabel 1. Verwerking van bepalingen uit wet- en regelgeving in de eigen regels (gedragscodes e.d.)

| Norm (uit wet- en regelgeving)<br><i>Volledige omschrijving en rechtsartikel, zie bijlage 2</i>                 | Toegepast in de eigen regels (gedragscodes, e.d.) |          |           |        | Opmerkingen                                       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|----------|-----------|--------|---------------------------------------------------|
|                                                                                                                 | Bergen                                            | Uitgeest | Castricum | Heiloo |                                                   |
| Gedragscodes                                                                                                    |                                                   |          |           |        |                                                   |
| De gemeente heeft een gedragscode voor raadsleden                                                               | ✓                                                 | ✓        | ✓         | ✓      |                                                   |
| De raad stelt voor de leden een gedragscode vast en actualiseert dat bij elke raadsperiode                      | ✓                                                 | ✓        | ✓         | ✓      |                                                   |
| De gemeente heeft een gedragscode voor burgemeester en wethouders                                               | ✓                                                 | ✓        | ✓         | ✓      |                                                   |
| De raad stelt voor de burgemeester en wethouders een gedragscode vast en actualiseert dat bij elke raadsperiode | ✓                                                 | ✓        | ✓         | ✓      |                                                   |
| Eed/belofte                                                                                                     |                                                   |          |           |        |                                                   |
| Elk raadslid legt bij installatie de eed/belofte af                                                             | ✓                                                 | ✓        | ✓         | ✓      |                                                   |
| Elke burgemeester en wethouder legt bij installatie de eed/belofte af                                           | ✓                                                 | ✓        | ✓         | ✓      | Opgenomen in de toelichting op de codes           |
| De VOG van wethouders van niet ouder zijn dan 3 maanden                                                         | ✗                                                 | ✗        | ✗         | ✗      | Verplicht per 1-1-'23. Niet in codes aangetroffen |
| Belangenverstrengeling                                                                                          |                                                   |          |           |        |                                                   |
| Raadsleden zijn geen procesvertegenwoordiger in geschillen met gemeente                                         | ✗                                                 | ✗        | ✗         | ✗      | Niet in codes aangetroffen                        |
| Raadsleden nemen bij betrokkenheid niet deel aan beraadslaging en stemming                                      | ✓                                                 | ✓        | ✓         | ✓      |                                                   |
| Wethouders en burgemeesters zijn geen procesvertegenwoordiger in geschillen met gemeente                        | ✗                                                 | ✗        | ✗         | ✗      | Niet in codes aangetroffen                        |
| Wethouders en burgemeesters nemen bij betrokkenheid niet                                                        | ✓                                                 | ✓        | ✓         | ✓      |                                                   |

|                                                                                                                     |   |   |   |   |                                                                               |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|---|---|---|-------------------------------------------------------------------------------|
| deel aan beraadslaging, stemming                                                                                    |   |   |   |   |                                                                               |
| <b>Nevenfuncties</b>                                                                                                |   |   |   |   |                                                                               |
| Raadsleden maken nevenfuncties openbaar                                                                             | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |                                                                               |
| Burgemeester en wethouders hebben geen ongewenste nevenfuncties                                                     | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |                                                                               |
| Burgemeester en wethouders leggen aanvaarding nevenfuncties vooraf voor aan raad                                    | 0 | 0 | 0 | 0 | Wel melding, maar instemming van raad niet in code aangetroffen               |
| Burgemeester en wethouders maken nevenfuncties openbaar                                                             | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |                                                                               |
| <b>Neveninkomsten</b>                                                                                               |   |   |   |   |                                                                               |
| Burgemeester en wethouders hebben geen andere inkomsten ten laste van de gemeente dan hun wettelijk inkomen         | × | × | × | × |                                                                               |
| Inkomsten uit nevenfuncties uit hoofde van het ambt van burgemeester en wethouders worden gestort in de gemeentekas | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | Opgenomen in de toelichting op de codes                                       |
| Burgemeester en wethouders maken inkomsten uit nevenfuncties openbaar                                               | 0 | 0 | 0 | 0 | Wel of functie bezoldigd is of niet                                           |
| <b>Algemeen</b>                                                                                                     |   |   |   |   |                                                                               |
| De burgemeester bevordert de bestuurlijke integriteit van de gemeente                                               | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | In de codes is die rol deels belegd bij B&W. Check ook in proces-beschrijving |
| De verantwoordelijkheid van de burgemeester als 'hoeder' van integriteit wordt lokaal uitgewerkt                    | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | In de codes is die rol deels belegd bij B&W. Check ook in proces-beschrijving |
| Bij werving en selectie van politieke ambtsdragers vindt een integriteitstoets plaats                               | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | Check in proces-beschrijving                                                  |

✓ Voldoet      0 Voldoet gedeeltelijk      × Voldoet niet      ? Onbekend

In de onderstaande tabel 2 zijn als norm de bepalingen opgenomen die de gemeenten als aanvulling op, of als nadere uitwerking van, de wet- en regelgeving in hun eigen gedragscodes hebben opgenomen. De Rekenkamer heeft van slechts enkele van deze normen kunnen en willen nagaan of ze in de praktijk worden gerealiseerd. Immers, de lokale gedragscodes zijn pas sinds kort van kracht. Bovendien is dit onderzoek niet gericht op de naleving van regels, maar op het hebben van een adequate

infrastructuur voor het hanteren van integriteit. Zo moeten de scores in deze tabel worden geïnterpreteerd.

Tabel 2. Realisatie van aanvullende of verdiepende normen uit de eigen gedragscodes

| <b>Aanvullende normen uit de lokale gedragscodes</b><br><i>Volledige omschrijving, zie gedragscodes</i>                            | <b>Bijdrage aan een adequate infrastructuur in de praktijk</b> |                 |                  |               | <b>Opmerkingen</b>                                                                                                                                                                                       |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|-----------------|------------------|---------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                    | <b>Bergen</b>                                                  | <b>Uitgeest</b> | <b>Castricum</b> | <b>Heiloo</b> |                                                                                                                                                                                                          |
| De gedragscodes zijn aangevuld met procesafspraken of een meldingsprotocol                                                         | ✓                                                              | ✓               | ✓                | ✓             |                                                                                                                                                                                                          |
| Raadsleden moeten actief (de schijn van) belangenverstrengeling tegengaan                                                          | ✓                                                              | ✓               | ✓                | ✓             |                                                                                                                                                                                                          |
| Raadsleden zijn een zekere periode na beëindiging raadslidmaatschap uitgesloten van betaald werk voor gemeente en werkorganisatie. | ✓                                                              | ✓               | ✓                | ✓             | Bergen kent een bepaling waarbij de burgemeester hiervan kan afwijken                                                                                                                                    |
| Raadsleden geven bij nevenfuncties aan of deze bezoldigd of onbezoldigd zijn                                                       | ✓                                                              | ✓               | ✓                | ✓             |                                                                                                                                                                                                          |
| Raadsleden moeten vertrouwelijk omgaan met info die geheim/vertrouwelijk is                                                        | ✓                                                              | ✓               | ✓                | ✓             |                                                                                                                                                                                                          |
| Een raadslid accepteert geen geschenken die de onafhankelijke positie kunnen beïnvloeden                                           | ✓                                                              | ✓               | ✓                | ✓             |                                                                                                                                                                                                          |
| Een raadslid mag onder voorwaarden geschenken tot € 50, na melding, houden. Daarboven eigendom gemeente                            | ✓                                                              | ✓               | ✓                | ✓             |                                                                                                                                                                                                          |
| Geschenken melden bij griffie tbv openbaar register, via internet raadpleegbaar                                                    | ✗                                                              | ✗               | ✓                | ✗             | Wel opgenomen in de gedragscodes. Op websites van Bergen, Uitgeest en Heiloo zijn geen registers aangetroffen. Wel een openbaar register bij Castricum. Daarin staat dat geen geschenken zijn aangemeld. |
| Geschenken mogen niet op het huisadres worden ontvangen                                                                            | ✗                                                              | ✗               | ✓                | ✗             | Uitsluitend bij Castricum (art. 5, lid 5)                                                                                                                                                                |
| Uitnodigingen voor excursies, reizen, evenementen melden                                                                           | ✓                                                              | ✓               | ✓                | ✓             | In Castricum melding bij de griffier                                                                                                                                                                     |

|                                                                                                                                                        |   |   |   |   |                                                                                                                                                                                    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|---|---|---|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| raadsleden bij presidium. Toestemming nodig.                                                                                                           |   |   |   |   |                                                                                                                                                                                    |
| Reizen en excursies zijn raadsleden toegestaan indien uit hoofde van de functie, maar toestemming van presidium is vereist                             | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |                                                                                                                                                                                    |
| De griffier beheert hiervan een openbaar register                                                                                                      | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |                                                                                                                                                                                    |
| Dit register is via het internet raadpleegbaar                                                                                                         | x | x | ✓ | x | Op de website van Castricum wordt gemeld dat geen buitenlandse reizen of excursies zijn aangemeld. Op de websites van Bergen, Uitgeest en Heiloo zijn geen registers aangetroffen. |
| Het gebruik van voorzieningen van de gemeente voor privégebruik is in beginsel niet toegestaan                                                         | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |                                                                                                                                                                                    |
| De burgemeester en wethouders accepteren en bieden geen geschenken, faciliteiten, diensten indien onafhankelijke positie hierdoor kan worden beïnvloed | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | Geschenken > € 50 die zijn toegestaan, worden eigendom gemeente                                                                                                                    |
| De burgemeester en wethouders accepteren geen diners, recepties, tenzij functioneel                                                                    | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |                                                                                                                                                                                    |
| Burgemeesters en wethouders moeten vertrouwelijk omgaan met info die geheim/ vertrouwelijk is                                                          | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |                                                                                                                                                                                    |
| Onder zorgvuldig behandelen van vertrouwelijke info vallen ook computerbestanden                                                                       | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |                                                                                                                                                                                    |
| Uitnodigingen voor excursies, reizen, evenementen melden burgemeester en wethouders bij gemeentesecretaris en leggen aan College B&W voor.             | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |                                                                                                                                                                                    |
| Buitenlandse reizen in jaarverslag of openbaar register.                                                                                               | x | x | ✓ | x | Er zijn in Bergen, Uitgeest en Heiloo geen openbare registers aangetroffen.                                                                                                        |

|                                                                                                                                                                                               |   |   |   |   |                                  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|---|---|---|----------------------------------|
| Geen privégebruik van eigendommen/voorzieningen van gemeente (muv telefoon, devices)                                                                                                          | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |                                  |
| Declaraties niet dubbel indienen, deugdelijk onderbouwen en procedure voor afhandeling                                                                                                        | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |                                  |
| Draaideur: oud-raadslid mag (half) jaar geen betaalde opdrachten voor gemeente doen                                                                                                           | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |                                  |
| Draaideur: een oud-burgemeester of oud-wethouder wordt het eerste jaar na de beëindiging ambtstermijn uitgesloten van tegen betaling verrichten van werkzaamheden voor de gemeente            | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |                                  |
| Draaideur: college B&W dragen de burgemeester of wethouder niet eerder dan een jaar na aftreden voor als kandidaat voor benoeming tot commissaris of bestuurslid van verbonden partij         | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |                                  |
| Draaideur: wethouder bespreekt voornemen toekomstige werkring met burgemeester. Eén jaar na beëindiging wethouderschap geen betrekking bij partij waarmee bestuurlijke relatie is onderhouden | ✓ | × | × | × | Door Bergen aan code toegevoegd. |

✓ Voldoet      0 Voldoet gedeeltelijk      × Voldoet niet      ? Onbekend

In de onderstaande tabel 3 zijn als norm enkele van de belangrijkste afspraken opgenomen die de gemeenten in de procesafspraken (Bergen, Uitgeest, Heiloo) of het meldingsprotocol (Castricum) als aanvulling op, of als nadere uitwerking van, de eigen gedragscodes hebben opgenomen. Net als bij de vorige tabel heeft de Rekenkamer van slechts enkele van deze normen kunnen en willen nagaan of ze in de praktijk worden gerealiseerd. Immers, de procesafspraken zijn pas sinds kort van kracht. Er is nog niet of nauwelijks gebruik van gemaakt. Bovendien is dit onderzoek niet gericht op de naleving van regels, maar op het hebben van een adequate infrastructuur voor het hanteren van integriteit. Zo moeten de scores in deze tabel worden geïnterpreteerd.

Tabel 3. Aanvullende normen uit de procesafspraken en het meldingsprotocol

| <b>Aanvullende normen uit de procesafspraken en het meldingsprotocol.</b><br><i>Volledige omschrijving en rechtsartikel, zie procesafspraken</i> | Bijdrage aan een adequate infrastructuur in de praktijk |          |           |        | Opmerkingen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|----------|-----------|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                  | Bergen                                                  | Uitgeest | Castricum | Heiloo |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Er is een procesbeschrijving voor integriteitsmeldingen aanwezig voor volksvertegenwoordigers en voor burgemeester en wethouders                 | ✓                                                       | ✓        | ✓         | ✓      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Er liggen normen en waarden ten grondslag aan de omgangsvormen                                                                                   | ✓                                                       | ✓        | ✓         | ✓      | In B, U, H vier basisprincipes, in C negen kernwaarden                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| De burgemeester in positie als 'hoeder van de integriteit'                                                                                       | ✓                                                       | ✓        | ✓         | ✓      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Er zijn vertrouwenspersonen aangesteld                                                                                                           | ✓                                                       | ✓        | 0         | ✓      | Bergen, Uitgeest en Heiloo hebben de griffier en gemeentesecretaris als interne vertrouwenspersonen aangesteld. Bergen en Heiloo hebben bovendien een externe vertrouwenspersoon aangesteld. In Castricum is de burgemeester de interne vertrouwenspersoon. Er is wel de optie voor een externe vertrouwenspersoon, maar de is niet geëffectueerd. |
| Van elke betrokken functionaris is duidelijk welke rol en handelingsmogelijkheden hij/zij heeft                                                  | 0                                                       | 0        | 0         | 0      | De handelingsmogelijkheden van de griffier en de werkgeverscie zijn bij Bergen uitgebreider beschreven. Ondanks de uitgebreide beschrijvingen van de rollen in de procesafspraken, heeft                                                                                                                                                           |

|  |  |  |  |  |                                                                                                                                 |
|--|--|--|--|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  |  |  |  |  | de Rk verschillen geconstateerd in de rolopvattingen onder de griffiers waar het gaat om de rol van interne vertrouwenspersoon. |
|--|--|--|--|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

✓ Voldoet

0 Voldoet gedeeltelijk

× Voldoet niet

? Onbekend

## Bijlagen

1. Lijst met geïnterviewde personen
2. Relevante wet- en regelgeving
3. Gestandaardiseerde vragenlijst interviews.

## **Bijlage 1 Lijst geïnterviewde personen**

### **Bergen**

Burgemeester Voskuil

Griffier: Janne Pijnenborg

### **Uitgeest**

Burgemeester Nieuwland

Griffier Nathalie Meesters

Afvaardiging gemeenteraadsleden

### **Castricum**

Burgemeester Mans

Griffier Rosanne Slootweg

Afvaardiging gemeenteraadsleden

### **Heiloo**

Burgemeester Ten Bruggencate

Griffier: Gerda Beeksma

Afvaardiging gemeenteraadsleden

## **Steunpunt Integriteit Politieke Ambtsdragers**

De heer Groot

## Bijlage 2 Relevante wet- en regelgeving

### *Algemene Wet Bestuursrecht*

#### Artikel 2.4

1. Het bestuursorgaan vervult zijn taak zonder vooringenomenheid.
2. Het bestuursorgaan waakt ertegen dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden.

### *Gemeentewet*

#### Artikel 12

1. De leden van de raad maken openbaar welke andere functies dan het lidmaatschap van de raad zij vervullen.
2. De openbaarmaking vindt plaats terstond na benoeming tot raadslid of aanvaarding van een functie en geschiedt zowel op elektronische wijze als door terinzagelegging op het gemeentehuis.

#### Artikel 13

1. Een lid van de raad is niet tevens:
  - a. minister;
  - b. staatssecretaris;
  - c. lid van de Raad van State;
  - d. lid van de Algemene Rekenkamer;
  - e. Nationale ombudsman;
  - f. substituut-ombudsman als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Wet Nationale ombudsman;
  - g. commissaris van de Koning;
  - h. gedeputeerde;
  - i. secretaris van de provincie;
  - j. griffier van de provincie;
  - k. burgemeester;
  - l. wethouder;
  - m. lid van de rekenkamer;
  - n. ombudsman of lid van de ombudscommissie als bedoeld in artikel 81p, eerste lid;
  - o. ambtenaar of ambtenaar van politie, in dienst van die gemeente of uit anderen hoofde aan het gemeentebestuur ondergeschikt of werkzaam ten behoeve van die gemeente.
2. In afwijking van het eerste lid, aanhef en onder l, kan een lid van de raad tevens wethouder zijn van de gemeente waar hij lid van de raad is gedurende het tijdvak dat:
  - a. aanvangt op de dag van de stemming voor de verkiezing van de leden van de raad en eindigt op het tijdstip waarop de wethouders ingevolge artikel 42, eerste lid, aftreden, of
  - b. aanvangt op het tijdstip van zijn benoeming tot wethouder en eindigt op het tijdstip waarop de goedkeuring van de geloofsbrief van zijn opvolger als lid van de raad onherroepelijk is geworden of waarop het centraal stembureau heeft beslist dat geen opvolger kan worden benoemd. Hij wordt geacht ontslag te nemen als lid van de raad met ingang van het tijdstip waarop hij zijn benoeming tot wethouder aanvaardt. Artikel X 6 van de Kieswet is van overeenkomstige toepassing.
3. In afwijking van het eerste lid, aanhef en onder o, kan een lid van de raad tevens zijn:
  - a. ambtenaar van de burgerlijke stand;
  - b. vrijwilliger of ander persoon die uit hoofde van een wettelijke verplichting niet bij wijze van beroep hulpdiensten verricht.

#### Artikel 15

1. Een lid van de raad mag niet:
  - a. als advocaat of adviseur in geschillen werkzaam zijn ten behoeve van de gemeente of het gemeentebestuur dan wel ten behoeve van de wederpartij van de gemeente of het gemeentebestuur;
  - b. als gemachtigde in geschillen werkzaam zijn ten behoeve van de wederpartij van de gemeente of het gemeentebestuur;

- c. als vertegenwoordiger of adviseur werkzaam zijn ten behoeve van derden tot het met de gemeente aangaan van:
  - 1e. overeenkomsten als bedoeld in onderdeel d;
  - 2e. overeenkomsten tot het leveren van onroerende zaken aan de gemeente;
- d. rechtstreeks of middellijk een overeenkomst aangaan betreffende:
  - 1e. het aannemen van werk ten behoeve van de gemeente;
  - 2e. het buiten dienstbetrekking tegen beloning verrichten van werkzaamheden ten behoeve van de gemeente;
  - 3e. het leveren van roerende zaken anders dan om niet aan de gemeente;
  - 4e. het verhuren van roerende zaken aan de gemeente;
  - 5e. het verwerven van betwiste vorderingen ten laste van de gemeente;
- 1. 6e. het van de gemeente onderhands verwerven van onroerende zaken of beperkte rechten waaraan deze zijn onderworpen;
- 2. 7e. het onderhands huren of pachten van de gemeente.
- 2. Van het eerste lid, aanhef en onder d, kunnen gedeputeerde staten ontheffing verlenen.
- 3. De raad stelt voor zijn leden een gedragscode vast.

#### Artikel 28

1. Een lid van de raad neemt niet deel aan de beraadslaging en stemming over:
  - a. een aangelegenheid die hem rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat of waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken;
  - b. de vaststelling of goedkeuring der rekening van een lichaam waaraan hij rekenplichtig is of tot welks bestuur hij behoort.
2. Op de beraadslaging en stemming, bedoeld in het eerste lid, is artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing.
3. Bij een schriftelijke stemming wordt onder het deelnemen aan de stemming verstaan het inleveren van een stem-briefje.
4. Een benoeming gaat iemand persoonlijk aan, wanneer hij behoort tot de personen tot wie de keuze door een voordracht of bij een herstemming is beperkt.
5. Het eerste lid is niet van toepassing bij het besluit betreffende de toelating van de na periodieke verkiezing be-noemde leden.

#### Artikel 36a

1. Voor het wethouderschap gelden de vereisten voor het lidmaatschap van de raad, bedoeld in artikel 10, met dien verstande dat in artikel 10, tweede lid, onder b, voor «de dag waarop de gemeenteraad beslist over de toelating als lid tot de gemeenteraad» gelezen wordt: de dag waarop zij tot wethouder worden benoemd.
2. Bij de benoeming is de beoogde wethouder in het bezit van een verklaring omtrent het gedrag als bedoeld in arti-kel 28 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, die niet ouder is dan drie maanden.
3. De raad kan voor de duur van een jaar ontheffing verlenen van het vereiste van ingezetenschap. De ontheffing kan in bijzondere gevallen, telkens met een periode van maximaal een jaar, worden verlengd.
4. Dezelfde persoon kan niet in meer dan één gemeente wethouder zijn.

#### Artikel 36b

1. Een wethouder is niet tevens:
  - a. minister;
  - b. staatssecretaris;
  - c. lid van de Raad van State;
  - d. lid van de Algemene Rekenkamer;
  - e. Nationale ombudsman;
  - f. substituut-ombudsman als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Wet Nationale ombudsman;
  - g. commissaris van de Koning;
  - h. gedeputeerde;
  - i. secretaris van de provincie;
  - j. griffier van de provincie;
  - k. lid van de rekenkamer van de provincie;
  - l. lid van de raad van een gemeente;
  - m. burgemeester;
  - n. lid van de rekenkamer;
  - o. ombudsman of lid van de ombudscommissie als bedoeld in artikel 81p, eerste lid;

- p. ambtenaar, in dienst van die gemeente of uit anderen hoofde aan het gemeentebestuur ondergeschikt;
  - q. ambtenaar, in dienst van de Staat of de provincie, tot wiens taak behoort het verrichten van werkzaamheden in het kader van het toezicht op de gemeente;
  - r. functionaris die krachtens de wet of een algemene maatregel van bestuur het gemeentebestuur van advies dient.
2. In afwijking van het eerste lid, aanhef en onder l, kan een wethouder tevens lid zijn van de raad van de gemeente waar hij wethouder is gedurende het tijdvak dat:
    - a. aanvangt op de dag van de stemming voor de verkiezing van de leden van de raad en eindigt op het tijdstip waarop de wethouders ingevolge artikel 42, eerste lid, aftreden, of
    - b. aanvangt op het tijdstip van zijn benoeming tot wethouder en eindigt op het tijdstip waarop de goedkeuring van de geloofsbrief van zijn opvolger als lid van de raad onherroepelijk is geworden of waarop het centraal stembureau heeft beslist dat geen opvolger kan worden benoemd. Hij wordt geacht ontslag te nemen als lid van de raad met ingang van het tijdstip waarop hij zijn benoeming tot wethouder aanvaardt. Artikel X 6 van de Kieswet is van overeenkomstige toepassing.
  3. In afwijking van het eerste lid, aanhef en onder p, kan een wethouder tevens zijn:
    - a. ambtenaar van de burgerlijke stand;
    - b. vrijwilliger of ander persoon die uit hoofde van een wettelijke verplichting niet bij wijze van beroep hulpdiensten verricht.

#### Artikel 41b

1. Een wethouder vervult geen nevenfuncties waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van zijn wethouderschap.
2. Een wethouder meldt zijn voornemen tot aanvaarding van een nevenfunctie aan de raad.
3. Een wethouder maakt zijn nevenfuncties openbaar. De openbaarmaking vindt plaats terstond na benoeming tot wethouder of aanvaarding van een nevenfunctie en geschiedt zowel op elektronische wijze als door terinzagelegging op het gemeentehuis.
4. Een wethouder die zijn ambt niet in deeltijd vervult, maakt tevens de inkomsten uit nevenfuncties openbaar. Openbaarmaking geschiedt zowel op elektronische wijze als door terinzagelegging op het gemeentehuis uiterlijk op 1 april na het kalenderjaar waarin de inkomsten zijn genoten.
5. Onder inkomsten wordt verstaan: loon in de zin van artikel 9 van de Wet op de loonbelasting 1964, verminderd met de eindheffingsbestanddelen bedoeld in artikel 31 van die wet.

#### Artikel 41c

1. Artikel 15, eerste en tweede lid, is van overeenkomstige toepassing op de wethouders.
2. De raad stelt voor de wethouders een gedragscode vast.

#### Artikel 67

1. De burgemeester vervult geen nevenfuncties waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op de goede vervulling van zijn burgemeestersambt of op de handhaving van zijn onpartijdigheid en onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin.
2. De burgemeester meldt zijn voornemen tot aanvaarding van een nevenfunctie, anders dan uit hoofde van zijn burgemeestersambt, aan de raad.
3. De burgemeester maakt nevenfuncties, anders dan uit hoofde van zijn burgemeestersambt, en de inkomsten uit die functies openbaar. De openbaarmaking van nevenfuncties vindt plaats terstond na benoeming tot burgemeester of aanvaarding van een nevenfunctie en geschiedt zowel op elektronische wijze als door terinzagelegging op het gemeentehuis. Openbaarmaking van de inkomsten geschiedt zowel op elektronische wijze als door terinzagelegging op het gemeen
4. Onder inkomsten wordt verstaan: loon in de zin van artikel 9 van de Wet op de loonbelasting 1964, verminderd met de eindheffingsbestanddelen bedoeld in artikel 31 van die wet. tehuis uiterlijk op 1 april na het kalenderjaar waarin de inkomsten zijn genoten.

#### Artikel 68

1. Een wethouder is niet tevens:
  - a. minister;
  - b. staatssecretaris;
  - c. lid van de Raad van State;
  - d. lid van de Algemene Rekenkamer;

- e. Nationale ombudsman;
  - f. substituut-ombudsman als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Wet Nationale ombudsman;
  - g. commissaris van de Koning;
  - h. gedeputeerde;
  - i. secretaris van de provincie;
  - j. griffier van de provincie;
  - k. lid van de rekenkamer van de provincie;
  - l. lid van de raad van een gemeente;
  - m. burgemeester;
  - n. lid van de rekenkamer;
  - o. ombudsman of lid van de ombudscommissie als bedoeld in artikel 81p, eerste lid;
  - p. ambtenaar, in dienst van die gemeente of uit anderen hoofde aan het gemeentebestuur ondergeschikt;
  - q. ambtenaar, in dienst van de Staat of de provincie, tot wiens taak behoort het verrichten van werkzaamheden in het kader van het toezicht op de gemeente;
  - r. functionaris die krachtens de wet of een algemene maatregel van bestuur het gemeentebestuur van advies dient.
2. In afwijking van het eerste lid, aanhef en onder l, kan een wethouder tevens lid zijn van de raad van de gemeente waar hij wethouder is gedurende het tijdvak dat:
    - a. aanvangt op de dag van de stemming voor de verkiezing van de leden van de raad en eindigt op het tijdstip waarop de wethouders ingevolge artikel 42, eerste lid, aftreden, of
    - b. aanvangt op het tijdstip van zijn benoeming tot wethouder en eindigt op het tijdstip waarop de goedkeuring van de geloofsbrief van zijn opvolger als lid van de raad onherroepelijk is geworden of waarop het centraal stembureau heeft beslist dat geen opvolger kan worden benoemd. Hij wordt geacht ontslag te nemen als lid van de raad met ingang van het tijdstip waarop hij zijn benoeming tot wethouder aanvaardt. Artikel X 6 van de Kieswet is van overeenkomstige toepassing.
  3. In afwijking van het eerste lid, aanhef en onder p, kan een wethouder tevens zijn:
    - a. ambtenaar van de burgerlijke stand;
    - b. vrijwilliger of ander persoon die uit hoofde van een wettelijke verplichting niet bij wijze van beroep hulpdiensten verricht.

#### Artikel 69

1. Artikel 15, eerste en tweede lid, is van overeenkomstige toepassing op de burgemeester met dien verstande dat de ontheffing, bedoeld in het tweede lid van dat artikel, wordt verleend door de commissaris van de Koning.
2. De raad stelt voor de burgemeester een gedragscode vast.

#### Artikel 170

1. De burgemeester ziet toe op:
  - a. een tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het gemeentelijk beleid en van de daaruit voortvloeiende besluiten, alsmede op een goede afstemming tussen degenen die bij die voorbereiding, vaststelling en uitvoering zijn betrokken;
  - b. een goede samenwerking van de gemeente met andere gemeenten en andere overheden;
  - c. de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie;
  - d. een zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften;
  - e. een zorgvuldige behandeling van klachten door het gemeentebestuur.
2. De burgemeester bevordert de bestuurlijke integriteit van de gemeente.
3. De burgemeester bevordert overigens een goede behartiging van de gemeentelijke aangelegenheden.

**Gedragscodes van de BUCH gemeenten:**

**Bergen**

- Gedragscode integriteit burgemeesters en wethouders
- Gedragscode integriteit volksvertegenwoordigers
- Procesafspraken handhaving integriteit

**Uitgeest**

- Gedragscode integriteit burgemeesters en wethouders
- Gedragscode integriteit volksvertegenwoordigers
- Procesafspraken handhaving integriteit

**Castricum**

- Gedragscode integriteit burgemeesters en wethouders
- Gedragscode volksvertegenwoordigers
- Meldingsprotocol

**Heiloo**

1. Gedragscode integriteit burgemeesters en wethouders
2. Gedragscode integriteit volksvertegenwoordigers
3. Procesafspraken handhaving integriteit

### **Bijlage 3 Gestandaardiseerde vragenlijst interviews Integriteit**

1. Wat is 'integriteit' wat u betreft?
2. Welk belang hecht u aan het onderwerp in de context van uw rol?
3. Bestaat er binnen uw gemeente een gedragscode voor de gemeenteraad en voor het college?
4. Weet u wanneer deze is opgesteld en wat de inhoud is?
5. Als u een mogelijke integriteitschending constateert. Welke stappen moeten er dan gezet worden? Is er een vertrouwenspersoon? Meldpunt?
6. Heeft u een opvatting over deze procedure en de werking daarvan? Welke eventuele tekortkomingen ziet u in deze procedure?
7. Bent u bekend met andere voorzieningen die er zijn om de integriteit te borgen?
8. Is integriteit onderwerp van gesprek in het college, de gemeenteraad en/of het presidium?
9. Wat is de rol van de burgemeester? Is de invulling vastgelegd en duidelijk? Spelen er mogelijk dilemma's?
10. Bent u in uw positie (mede)verantwoordelijk voor de integriteit van andere bestuurlijke actoren: burgemeester/het college/de gemeenteraad?
11. Heeft u ooit concrete schendingen bij de hand gehad? Zo ja, om wat voor schending ging dat toen en hoe is toen gehandeld? Wat is ervan geleerd?
12. Hoe kijkt u aan tegen een brede kijk op integriteit waarin ook de 'zachte' punten (zie ons onderzoeksvoorstel) worden meegenomen? Waar liggen volgens u de grenzen?
13. Wat vindt u van de volgende casus?
  - Landsmeer (vb gemeenteraadslid die als gemachtigde partij bij staat in procedure tegen gemeente)
  - Ivens (verhouding wethouder, ambtelijke ondersteuning verstoord)
  - Uitingen op sociale media, afkeurend of beledigend richting medeactoren in het gemeentebestuur.