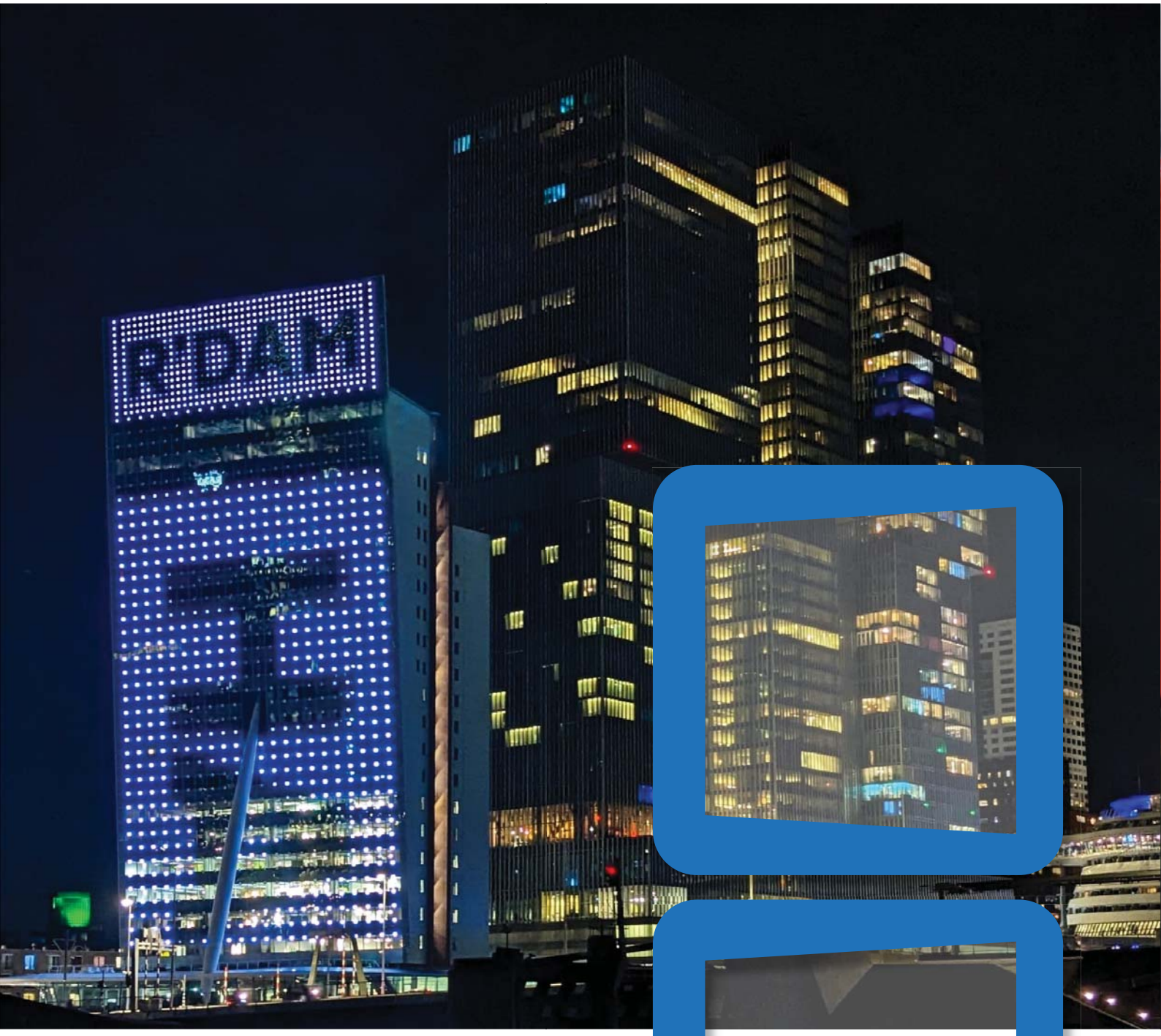
ambtelijke integriteit

onderzoek naar detecteren, oppakken en onderzoeken, afhandelen en leren

Rekenkamer
ROTTERDAM

ambtelijke integriteit

onderzoek naar detecteren, oppakken en onderzoeken, afhandelen en leren



Rekenkamer
ROTTERDAM

Rekenkamer
ROTTERDAM

voorwoord

Fouten maken is menselijk of zoals iemand onlangs tegen me zei: “Alleen doden maken geen fouten”. Ik heb niet zo veel met het populaire “fouten maken mag”, want het is niet de bedoeling om het maken van fouten aan te moedigen of te snel goed te praten. Het gaat erom dat er ruimte is om te beseffen dat er een fout is gemaakt en in te zien dat je het verkeerd hebt gedaan. Dat het aangemoedigd wordt om in de spiegel te kijken, fouten te herstellen en ervan te leren. Vaak is excuus maken al genoeg en is er weinig nodig om een fout recht te zetten en in de toekomst te voorkomen. De competentie te kunnen vergeven en zaken niet groter te maken dan ze zijn, is een belangrijke voorwaarde voor collegialiteit. Dus niet elke fout of elk foutje moet meteen gelabeld worden als integriteitsschending.

Bij schendingen van integriteit gaat het om fouten die te groot zijn om te vergeven, omdat ze te veel consequenties hebben voor collega’s, de gemeente en de stad Rotterdam. Over het omgaan met zulke echte fouten gaat dit rapport. De Rekenkamer Rotterdam heeft namelijk op verzoek van de gemeenteraad de afgelopen 2 jaar onderzoek gedaan naar ambtelijke integriteit. Dit uitgebreide onderzoek ging over het hele proces van detecteren, oppakken, onderzoeken, afhandelen en leren van integriteitsschendingen.

In een notendop is onze conclusie dat de basis nu op orde is, maar dat elke stap verbeterd kan en ook moet worden. De zes aanbevelingen die wij de gemeenteraad meegeven gaan over die verbeterpunten.

Het college en de ambtelijke top omarmen het rapport, willen alle aanbevelingen overnemen en spreken de hoop uit “dat dit rapport en gesprekken daarover een motiverende invloed” hebben. En dat is precies wat de Rekenkamer met dit rapport hoopte te bereiken. Dat maakt het moeilijk voor mij om in dit voorwoord nog iets toe te voegen. Daarom heb ik inspirerende gedachten uit de recente oratie van Leonie Heres, bijzonder hoogleraar Integriteit van het Lokaal Bestuur, gebruikt als basis voor een beschouwend voorwoord.

Ruim 30 jaar geleden zei politica Ien Dales “Een beetje integer bestaat niet”, waarmee integriteit zowel een absolute als een individuele opdracht werd. Een recente kop in de krant was “integriteit als stok om mee te slaan”. Een absolute goed-fout en persoonsgerichte benadering waarbij integriteit de meetlat is voor het individuele gedrag van de ander geïsoleerd van de context waarin dat gedrag plaatsvond, kan dat type gebruik van integriteit in de hand werken. Heres noemt dat te gemakkelijk en ik ben dat met haar eens.

Met de term “collectief moreel vakmanschap” zet zij daar een ander perspectief tegenover, namelijk dat integriteit niet iets is wat je individueel doet. Integriteit komt tot stand in en door gezamenlijk handelen. Het gaat dus over ons gedrag en het gedrag van de ander en hoe die op elkaar inwerken. Dit rekenkamerrapport over ambtelijke

integriteit gaat de gemeente helpen de volgende stap te zetten in het omgaan met integriteitszaken die meestal over het gedrag van één of enkele personen gaan. Die verbeteringen zijn belangrijk. Maar het perspectief van Heres geeft in feite een doorkijkje op wat daarna moet gaan komen: hoe kom je de sociale bron van integriteitsschendingen op het spoor?

Wat heeft er voor gezorgd dat ambtenaren in een bepaalde context (doel)bewust of onbewust over een grens zijn verleid, gestapt of geduwd? Niet als verzachtende omstandigheid waarmee de verantwoordelijkheid van het individu voor het eigen professionele handelen wordt verwaterd, maar om zicht te krijgen op hoe echte fouten het gevolg zijn van structuur, cultuur en sociale dynamiek. Met dat inzicht kan dat gedrag voorkomen of tenminste steeds moeilijker gemaakt worden. Door andere waarden, andere structuren, andere afspraken en andere manieren van samenwerken. Zodat steeds minder mensen grenzen overschrijden. Anders worden wel bordjes verhangen en poppetjes vervangen, maar blijven er integriteitsschendingen geproduceerd worden. Hoe raakt integriteit diepgeworteld in het samenwerken en samendoen binnen de gemeente, zodat het niet alleen gaat over het individuele gedrag maar over het collectieve vakmanschap? Dat is volgens Heres de echte opgave en ik sluit me daar graag bij aan.

Het zou mooi zijn als in het opvolgen van onze zesde aanbeveling over lerend vermogen en reflectie, dit perspectief al wordt meegenomen. Door het collectieve morele vakmanschap te bevorderen kan de gemeente Rotterdam steeds beter worden in het voorkomen van schendingen. Uiteindelijk is voorkomen natuurlijk nog beter dan adequaat detecteren, oppakken, onderzoeken, afhandelen en leren.

Marjolein van Asselt
Directeur

Rekenkamer ROTTERDAM

voorwoord 3

bestuurlijke nota 9

1 inleiding 11

2 conclusies 15

3 aanbevelingen 33

nota van bevindingen 49

1 inleiding 51
1-1 aanleiding 51
1-2 ontwikkelingen sinds december 2020 52
1-3 definitie integriteit en aanverwante begrippen 54
1-4 scope rekenkameronderzoek 56
1-5 afbakening 58
1-6 onderzoeksaanpak 58
1-7 leeswijzer 61

2 beleid en proces 63
2-1 inleiding 63
2-2 landelijk kader 63
2-2-1 wetten die integriteitsbeleid inkaderen 63
2-2-2 wetten die acties bij integriteitsschendingen inkaderen 64
2-3 gemeentelijk beleid en inzet 65
2-4 organisatiestructuur 68
2-5 proces bij mogelijke integriteitsschendingen 70
2-5-1 melden 70
2-5-2 vooronderzoek en advies 71
2-5-3 onderzoek 71
2-5-4 afhandelen 72
2-5-5 bevindingen procesbeschrijvingen 72
2-6 proces bij mogelijke ongewenste omgangsvormen 73
2-6-1 informele fase 74
2-6-2 formele procedure 75
2-7 samenvatting en reflectie 76

3 detecteren en melden 79
3-1 inleiding 79
3-2 hard controls 79
3-2-1 onderzoek naar hard controls 80
3-2-2 zicht op hard controls 80
3-2-3 opvolging hard controls 82
3-3 signalen 83
3-3-1 bewustzijn en bespreekbaarheid 84
3-3-2 kanalen en protocollen 86

Rekenkamer ROTTERDAM

3-4 meldingen 87
3-4-1 meldprocedure 87
3-4-2 meldcultuur 88
3-4-3 aantal en soorten meldingen 92
3-4-4 tevredenheid rondom melden 96
3-5 samenvatting en reflectie 97

4 oppakken van signalen en meldingen 100
4-1 inleiding 100
4-2 leidinggevenden, HR-medewerkers en vertrouwenspersonen 101
4-2-1 leidinggevenden 101
4-2-2 HR-medewerkers 105
4-2-3 vertrouwenspersonen 108
4-3 clustercoördinatoren integriteit 113
4-3-1 belang van zorgvuldigheid 113
4-3-2 registratie van meldingen 114
4-3-3 vooronderzoek 115
4-3-4 advies over vervolg 118
4-4 tevredenheid proces 119
4-5 samenvatting en reflectie 120

5 onderzoeken van integriteitsmeldingen 125
5-1 inleiding 125
5-2 aard van het onderzoek 126
5-2-1 onderzoek door COE en flexibele onderzoekspool 126
5-2-2 onderzoek door extern onderzoeksbureau 126
5-2-3 lijnonderzoek 127
5-2-4 strafrechtelijk onderzoek 128
5-2-5 keuze voor type onderzoek en uitvoerder 128
5-3 aantal onderzoeken en uitkomsten van integriteitsmeldingen 129
5-3-1 aantal onderzoeken 129
5-3-2 rapportage 130
5-3-3 uitkomst onderzoek 131
5-4 ervaringen met het onderzoeksproces 133
5-4-1 looptijd van de onderzoeken 133
5-4-2 communicatie 134
5-5 samenvatting en reflectie 138

6 afhandelen van meldingen 141
6-1 inleiding 141
6-2 het treffen van maatregelen 141
6-2-1 bepalen van de maatregel 141
6-2-2 getroffen maatregelen 144
6-2-3 informeren melder 149
6-2-4 rolonduidelijkheid 150
6-2-5 tevredenheid getroffen maatregelen 150
6-2-6 arbeidsconflicten 151
6-2-7 beroepsmogelijkheden 153
6-3 nazorg 155
6-4 toekomstige meldingsbereidheid 157

Rekenkamer ROTTERDAM

6-5	samenvatting en reflectie	158
7	leren van mogelijke integriteitsschendingen	161
7-1	inleiding	161
7-2	leren op casusniveau	161
7-2-1	proces	161
7-2-2	cultuur	162
7-3	casusoverstijgend leren	163
7-3-1	proces	163
7-3-2	cultuur	164
7-4	samenvatting en reflectie	166
bijlagen		
bijlage 1	onderzoeksverantwoording	171
bijlage 2	vragenlijsten enquête	185
bijlage 3	concept narratief cultuuronderzoek	186
bijlage 4	overzicht aanbevelingen onderzoek strated consulting	187
bijlage 5	bronnen	188
bijlage 6	gehanteerde afkortingen	192

bestuurlijke nota

1 inleiding

1-1 aanleiding en insteek rekenkameronderzoek

Op 17 december 2020 besprak de Rotterdamse gemeenteraad een integriteitscasus die zich in het cluster Stadsbeheer had voorgedaan. Omdat dit een casus was die volgde op een reeks van casussen, nam de raad tijdens de bespreking een aantal moties aan. Dit waren onder andere twee moties, waarmee ze respectievelijk de rekenkamer en het college verzocht onderzoek te doen naar integriteit binnen de gemeentelijke organisatie.

In februari 2021 gaf het college de onderzoeksopdracht aan Strated Consulting. Dit bureau leverde in mei 2021 het eindrapport op, dat in juni 2021 werd gepresenteerd aan de raad, vergezeld van een begeleidende brief van het college. In deze brief gaf het college aan dat "het doel is een stap te maken naar een organisatie met een professionele, integrale benadering van integriteit en een focus op individuele verantwoordelijkheid".[1] De aanbevelingen uit het onderzoek van Strated Consulting hebben geresulteerd in het 'Actieplan Integriteit' met ruim 30 acties die de gemeente in de periode 2021 tot en met 2023 wil doorvoeren. Hiertoe is onder andere een fulltime manager integriteit aangesteld die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het plan.

De Rekenkamer Rotterdam heeft eind januari 2021 laten weten het verzoek van de gemeenteraad om onderzoek te doen naar integriteit in te willigen. Daarna heeft de rekenkamer de onderzoeksopzet verder uitgewerkt. Deze is in april 2022 gepubliceerd en opgenomen als bijlage bij het jaarverslag 2021 van de rekenkamer. Het onderzoek van de rekenkamer richt zich op de verscheidenheid aan taken die de gemeente heeft met betrekking tot integriteit, namelijk: het gehele proces van detecteren, oppakken, onderzoeken, afhandelen en leren van integriteitsschendingen. Omdat de organisatiecultuur invloed kan hebben op al deze taken, heeft de rekenkamer ook dit aspect onderzocht (zie figuur 1-1).

figuur 1-1: integriteitsproces

1 College van Burgemeester en Wethouders, collegebrief 'Ambtelijke integriteit gemeente Rotterdam / Moties en toezeggingen', 29 juni 2021.

Het onderzoek van de rekenkamer richt zich op de periode 2016 tot en met april 2023. De rekenkamer heeft de inzet die de gemeente heeft gepleegd sinds het onderzoek van Strated Consulting en de publicatie van het 'Actieplan Integriteit' dus meegenomen in haar analyse. De rekenkamer heeft in dit onderzoek triangulatie toegepast. Dit betekent dat zij verschillende onderzoeks- en analysemethoden heeft gecombineerd om tot bevindingen te komen. Er is data verzameld door middel van interviews, een enquête, casusonderzoek en cultuuronderzoek.

In dit onderzoek is veel aandacht besteed aan de beleving van (oud)medewerkers rondom het integriteitsproces. De rekenkamer heeft er daarom voor gekozen om hen in het rapport door middel van citaten zelf hun ervaringen te laten vertellen. Tijdens het onderzoek heeft de rekenkamer geconstateerd dat het uitwisselen van deze ervaringen en zienswijzen een grote meerwaarde heeft. In het kader van het cultuuronderzoek faciliteerde zij een zogenoemde validatieworkshop met medewerkers van verschillende niveaus binnen de gemeentelijke organisatie om ervaringen met betrekking tot het integriteitsproces te delen. Dit leverde waardevolle inzichten op en bevorderde begrip van deelnemers voor elkaars ervaringen. Dit kwam tot uiting in de beoordelingen die de deelnemers aan het begin en aan het einde van de validatieworkshop gaven aan het integriteitsproces van de gemeente. Aan het begin lagen de scores van de deelnemers verder uiteen (een bandbreedte tussen de 4 en ruim 7) dan aan het einde van de bijeenkomst (clustering rond de 6).[2]

De rekenkamer hoopt met dit rapport het gesprek over integriteit op een vergelijkbare manier te bevorderen en bij te dragen aan de volgende stap van de gemeentelijke organisatie naar een professionele en integrale benadering van integriteit. Alvorens de conclusies van het onderzoek worden gepresenteerd, wordt in de volgende paragrafen eerst nader ingegaan op de maatschappelijke context waarin het onderzoek plaatsvond, het begrip integriteit en de wijze waarop de gemeente haar proces voor de omgang met mogelijke integriteitsschendingen heeft ingericht.

1-2 nadere beschouwing van (het begrip) integriteit

Niet alleen de gemeente Rotterdam heeft de afgelopen jaren te maken gehad met integriteitscasussen. Ook binnen de Tweede Kamer, ministeries en andere gemeenten kwamen (mogelijke) integriteitsschendingen aan het licht. Zo werden er bij het Ministerie van Defensie meldingen gemaakt van een onveilige werksituatie, in de gemeente Den Haag werd een wethouder beschuldigd van ambtelijke corruptie en in de Tweede Kamer uitten medewerkers klachten over een onveilige werksfeer. Onder invloed van deze ontwikkelingen is de aandacht voor integriteit in het openbaar bestuur toegenomen en is er in verschillende overheidsorganisaties inzet gepleegd om het integriteitsproces te verbeteren en toekomstige schendingen te voorkomen.

Dit is echter geen gemakkelijke opgave. Dit komt doordat integriteit een complex fenomeen is. Allereerst kent het integriteitsbegrip geen eenduidige en universeel geaccepteerde definitie. Hierdoor is het begrip in de praktijk vaak onduidelijk en dubbelzinnig en wordt het op verschillende manieren gebruikt. In de literatuur wordt integriteit veelal gedefinieerd als het handelen overeenkomstig de daarvoor geldende morele waarden en normen en de daarmee samenhangende (spel)regels.[3] Over wat de

2 In bijlage 3 is na het narratief van het cultuuronderzoek een foto opgenomen waarin de gegeven scores te zien zijn.

3 Huberts, L. 'Mag het Ietsje Meer Zijn? Integriteitsonderzoek in het Mijnenveld van de Moraal'. Amsterdam: Vrije Universiteit, 2003.

‘geldende morele waarden en normen’ zijn, wordt in de praktijk echter getwist. Ook veranderen opvattingen hierover in de tijd. Wat bijdraagt aan de complexiteit van het integriteitsbegrip is dat het betrekking heeft op een scala aan gedragingen, waaronder belangenverstrengeling, corruptie, misdragingen binnen en buiten werktijd en ongewenste omgangsvormen. In de praktijk hebben integriteitscasussen vaak betrekking op een combinatie van verschillende typen integriteitsschendingen, wat het geheel nog complexer maakt. Ten slotte kan er aan een mogelijke schending ook de kwalificatie ‘misstand’ gegeven worden. Of een schending als een misstand wordt beschouwd, is afhankelijk van zowel de ernst van het voorval als de mate waarin een schending systematisch voorkomt en het aantal mensen dat getroffen wordt door het voorval. Het is niet gemakkelijk om een proces te ontwikkelen dat het hoofd biedt aan al deze verschillende verschijningsvormen van integriteit en de uiteenlopende opvattingen hierover.

Een andere factor die bijdraagt aan de complexiteit van het omgaan met mogelijke integriteitsschendingen, is dat het aanpakken van schendingen niet slechts een kwestie is van het opstellen van procedures en het aanscherpen van regels, maar ook sterk afhankelijk is van hoe mensen zich in de praktijk gedragen. Volgens Leonie Heres, bijzonder hoogleraar integriteit van het lokaal bestuur, is niet-integer gedrag het resultaat van een complexe interactie tussen kenmerken van het individu, de morele kwestie zelf en de organisatieomgeving, waarbij vooral de laatste twee de meeste invloed blijken te hebben.[4] Daarbij komt ook nog eens dat de gemeente Rotterdam een grote organisatie is, waar zo’n 19.000 mensen werkzaam zijn.[5] Dit maakt het moeilijk om alle neuzen dezelfde kant op te krijgen. Bovendien is integriteit niet de enige opgave waarmee ambtenaren in hun dagelijks werk te maken hebben.

1-3 gemeentelijke integriteitsprocedure

Wat opvalt in de werkwijze van de gemeente is dat zij een onderscheid maakt tussen integriteit en ongewenste omgangsvormen en hiervoor twee verschillende processen hanteert. Dit onderscheid wordt vastgesteld op basis van het slachtoffer van de vermoedelijke schending. Als dit de gemeente(lijke organisatie) is, dan betreft het volgens de gemeente een kwestie van integriteit. Als het slachtoffer daarentegen een medewerker betreft, dan beschouwt de gemeente dit als een ongewenste omgangsvorm. Het onderscheid tussen integriteit en ongewenste omgangsvormen komt bij andere overheidsorganisaties ook voor en is te verklaren vanuit de ontwikkeling van wettelijke kaders, maar sluit niet aan bij de wijze waarop integriteit in de literatuur wordt gedefinieerd en benaderd. In de literatuur worden ongewenste omgangsvormen namelijk ook getypeerd als een integriteitsschending.

Als een melding door de gemeente gekwalificeerd wordt als een mogelijke integriteitsschending, voert zij een vooronderzoek uit om te bepalen of een integriteitsonderzoek nodig is. Het oppakken en onderzoeken van mogelijke integriteitsschendingen richt zich op waarheidsvinding. Dit betekent dat het doel is om vast te stellen of de melding al dan niet gegrond is en of er maatregelen getroffen moeten worden.

4 Heres, L. ‘Collectief moreel vakmanschap. Over de integriteit van het lokaal bestuur.’ Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam, 2023.

5 Dit zijn niet alleen de ambtenaren van de gemeente, maar ook de inhuurkrachten en stagiaires (peildatum 1 jun 2022).

Als een melding volgens de gemeente betrekking heeft op ongewenste omgangsvormen, kan de melder terecht bij de vertrouwenspersoon. Deze procedure richt zich op de-escalatie. De vertrouwenspersoon fungeert daarbij als luisterend oor. Indien de melder dat wil, kunnen er vervolgstappen genomen worden, zoals een gesprek met de beklaagde, het inschakelen van een mediator of het indienen van een klacht bij de Landelijke Klachtencommissie Ongewenst Gedrag voor de Decentrale Overheid (LKOG).

De rekenkamer sluit zich in dit onderzoek aan bij de zienswijze die gangbaar is in de literatuur, waarin ongewenste omgangsvormen gezien worden als een onderdeel van integriteit. Op het moment dat in dit rapport gesproken wordt over integriteitsschendingen gaat het over alle type integriteitsschendingen, inclusief ongewenste omgangsvormen.

Bij uitspraken en conclusies over hoe de gemeente mogelijke integriteitsschendingen oppakt, moet wel gespecificeerd worden over welke procedure gesproken wordt. In het rapport en ook in de conclusies wordt verduidelijkt of er gesproken wordt over de procedure voor ongewenste omgangsvormen of die voor integriteitsschendingen.

1-4 leeswijzer

Deze bestuurlijke nota bevat de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. In de nota van bevindingen staan de feitelijke bevindingen uit het onderzoek die samen als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.

2 conclusies

2-1 hoofdconclusies

gemeentelijke inzet en beleid

1 Binnen de gemeente is de aandacht en inzet voor integriteit de afgelopen jaren toegenomen. De toegenomen aandacht wordt bovendien gemeentebreed ervaren.

2 De gemeente beschikt over een integriteitsbeleid en heeft een proces ingericht voor het melden van vermoedelijke integriteitsschendingen. Hiermee is een noodzakelijke basis gelegd voor het detecteren, melden en oppakken van integriteitsschendingen. De wijze waarop het proces is ingericht en in de praktijk wordt uitgevoerd, maakt het echter voor zowel melders als andere betrokkenen complex en kent tekortkomingen. Hierdoor wordt een aanzienlijk deel van de integriteitscasussen niet ontdekt of adequaat opgepakt, onderzocht en afgehandeld.

Conclusie drie tot en met tien richten zich op de tekortkomingen en bijbehorende risico's per processtap. Conclusie elf en twaalf gaan over de communicatie en nazorg. De laatste conclusie heeft betrekking op het leren van mogelijke integriteitsschendingen.

detecteren

3 Leidinggevenden hebben binnen de gemeente een belangrijke verantwoordelijkheid gekregen bij het detecteren van mogelijke integriteitsschendingen. Zij kunnen integriteitsschendingen ontdekken door open te staan voor signalen en door systematisch controles uit te voeren. In de praktijk pakken leidinggevenden deze rol echter niet altijd op. Hierdoor is onvoldoende geborgd dat de gemeente via controles en signalen integriteitsschendingen detecteert.

4 Een andere manier waarop de gemeente integriteitsschendingen kan ontdekken, is via meldingen van ambtenaren. Uit de enquête van de rekenkamer onder (oud-)medewerkers blijkt dat bijna 4 op de 10 respondenten die aangeven een integriteitsschending te hebben vermoed, dat niet binnen de gemeente hebben gemeld. Dit heeft twee belangrijke oorzaken, namelijk:
   a onbekendheid van de interne meldprocedure;
   b een interne meldcultuur die niet uitnodigt tot melden.

oppakken van signalen en meldingen

5 De meeste meldingen komen binnen bij leidinggevenden, vertrouwenspersonen en HR-medewerkers. Zij moeten deze melding vervolgens oppakken en doorzetten naar de verantwoordelijke functionaris. In de praktijk zijn deze professionals onvoldoende toegerust op hun rol in het integriteitsproces, waardoor er een reëel risico is op het niet of onvoldoende oppakken van de melding. Hiervoor bestaan verschillende redenen:

a Bij een deel van de leidinggevenden is er sprake van handelingsverlegenheid of een zekere onwil om integriteitsmeldingen op te pakken.
b HR-medewerkers zijn niet altijd goed op de hoogte van de procedures. Bovendien zijn hun rol en verantwoordelijkheden rondom mogelijke integriteitschendingen onvoldoende helder.
c Vertrouwenspersonen moeten meldingen over vermoedelijke integriteitsschendingen doorzetten naar de coördinator integriteit en de directie van het desbetreffende cluster. Het onderscheid tussen vermoedelijke integriteitsschendingen en ongewenste omgangsvormen is in de praktijk echter niet altijd (meteen) helder en er bestaat bovendien onduidelijkheid over de werkwijze rondom het maken van dit onderscheid en het doorzetten van de integriteitsmeldingen door vertrouwenspersonen.

6 Als een melding van een vermoedelijke integriteitsschending terechtkomt bij de clustercoördinator integriteit, voert deze een vooronderzoek uit en stelt op basis daarvan een advies op over het al dan niet instellen van een onderzoek. Doordat dit vooronderzoek vormvrij is en fluïde verloopt, bestaat het risico dat casussen niet goed worden opgepakt. De gemeente heeft met de invoering van het meldingenoverleg een systematiek ontwikkeld die kan bijdragen aan meer uniformiteit en voorspelbaarheid bij het oppakken van meldingen. Er is echter een risico dat het potentieel van het meldingenoverleg niet optimaal wordt benut.

7 Voor het oppakken van ongewenste omgangsvormen heeft de gemeente een separaat proces ingericht. Vertrouwenspersonen hebben hierin een belangrijke rol. Voor een gedeelte van de meldingen van ongewenste omgangsvormen volstaat het proces niet. Dit komt doordat:
a Het proces gericht is op de-escalatie en niet op waarheidsvinding. Hierdoor vindt casusgericht feitenonderzoek alleen in uitzonderlijke gevallen plaats. Dit terwijl zo'n onderzoek vanuit de verantwoordelijkheid van de gemeente om als werkgever te zorgen voor een sociaal veilig werkklimaat noodzakelijk kan zijn.
b Vertrouwenspersonen ervaren een gebrek aan mandaat, doorzettingsmacht en tijd. Ook vrezen sommige vertrouwenspersonen dat zij persoonlijk nadeel ondervinden van hun rol. Deze factoren vergroten het risico dat meldingen stranden of niet goed worden opgepakt.

onderzoeken van integriteitsmeldingen

8 De gemeente heeft in haar werkwijze geborgd dat een onderzoek niet mag starten voordat er een goedgekeurd onderzoeksvoorstel is opgesteld. Het is echter onduidelijk hoe de gemeente in dit onderzoeksvoorstel bepaalt wie een onderzoek naar integriteitsmeldingen moet uitvoeren. Hiervoor bestaat geen afwegingskader of andersoortige systematiek. Hierdoor bestaat het risico dat keuzes niet op uniforme wijze worden genomen, waardoor meldingen mogelijk niet goed worden onderzocht.

9 In de praktijk wordt de meerderheid van de onderzoeken door professionals 'in de lijn' onderzocht. Formeel bestaat deze vorm van integriteitsonderzoek niet en is er dus niets over vastgelegd. Hierdoor doen zich in de praktijk van lijnonderzoek kwaliteit- en zorgvuldigheidsrisico's voor.

afhandelen van meldingen

10 De gemeente beschikt niet over een afwegingskader of andersoortige systematiek dat voorschrijft of en zo ja welke maatregelen moeten worden opgelegd na integriteitsschendingen. In het proces voor ongewenste omgangsvormen is niets geregeld rondom het mogelijk treffen van maatregelen, terwijl maatregelen in de praktijk wel worden opgelegd. Hierdoor bestaat het risico dat maatregelen niet passend zijn of als zodanig worden beleefd.

communicatie en nazorg

11 Het integriteitsproces kan zorgen voor ongemak, stress en gezondheidsproblemen bij betrokkenen. Een goede informatieverstrekking in elke fase van het proces kan hierbij helpen. In de praktijk is de communicatie naar betrokkenen, en melders in het bijzonder, onvoldoende. Hierdoor is het voor hen onduidelijk wat er met de melding gebeurt. Dit kan nadelige gevolgen hebben voor de toekomstige meldingsbereidheid.

12 Het verlenen van nazorg aan melders vergroot de toekomstige meldingsbereidheid. De gemeente is ver gevorderd met het ontwikkelen van een nazorgplan. Het is van belang dat hierbij ook aandacht is voor de melder. Uit het onderzoek blijkt dat in het denken van de gemeente over nazorg vooral oog was voor de (onterecht) beklaagde.

leren

13 Leren van mogelijke integriteitsschendingen is een cruciaal onderdeel van preventie. Het huidige leersysteem van de gemeente kent echter tekortkomingen. Bovendien zijn de noodzakelijke voorwaarden om op casus- en casusoverstijgend niveau te leren, niet aanwezig:
   a De gemeente heeft geen vast proces ingericht om van mogelijke integriteitsschendingen te leren.
   b De registratie en dossiervorming zijn onvolledig. Hierdoor bestaat het risico dat integriteitsrisico's uit beeld raken en leerkansen verloren gaan.
   c De organisatiecultuur beperkt de ervaren ruimte van professionals om van integriteitscasussen te leren.

2-2 toelichting hoofdconclusies

1 *Binnen de gemeente is de aandacht en inzet voor integriteit de afgelopen jaren toegenomen. De toegenomen aandacht wordt bovendien gemeentebreed ervaren.*

De aanbevelingen uit het onderzoek van Strated Consulting en de aanbevelingen uit andere onderzoeken en scans hebben geresulteerd in een gemeentelijk actieplan rondom integriteit en een toekomstvisie waarin de gemeente de gerealiseerde en te realiseren verbeteringen beschrijft. In het actieplan staan 34 acties die de gemeente wil doorvoeren in de periode 2021 tot en met 2023. De gemeente heeft hiertoe een fulltime manager integriteit aangesteld. Ook is de beschikbare capaciteit voor integriteit verder vergroot, bijvoorbeeld door de rol van clustercoördinator integriteit een fulltime functie te maken. Enkele andere maatregelen die de gemeente heeft genomen, zijn:

- het uitrollen van een concernbrede verplichte e-learning integriteit;
- het jaarlijks organiseren van de 'Week van de Integriteit';

- het vrijmaken van extra budget voor de Centrale Onderzoekseenheid (COE), die verantwoordelijk is voor het uitvoeren van interne integriteitsonderzoeken;
- het invoeren van een tweewekelijks meldingenoverleg, waarin professionals ervaringen en dillema's rondom casussen kunnen uitwisselen;
- het ontwikkelen van trainingen voor leidinggevenden.

In september 2022 heeft het college de toekomstvisie 'Niet loslaten, maar doorpakken' vastgesteld. Hiermee is blijvende aandacht en een verhoging van het budget voor integriteit gewaarborgd.

Uit het rekenkameronderzoek blijkt bovendien dat medewerkers ervaren dat er binnen de gemeentelijke organisatie veel aandacht is geweest voor het onderwerp integriteit. In het cultuuronderzoek van de rekenkamer was 'aandacht voor integriteit' een terugkerend thema, dat door veel medewerkers werd benoemd.

2 *De gemeente beschikt over een integriteitsbeleid en heeft een proces ingericht voor het melden van vermoedelijke integriteitsschendingen. Hiermee is een noodzakelijke basis gelegd voor het detecteren, melden en oppakken van integriteitsschendingen. De wijze waarop het proces is ingericht en in de praktijk wordt uitgevoerd, maakt het echter voor zowel melders als andere betrokkenen complex en kent tekortkomingen. Hierdoor wordt een aanzienlijk deel van de integriteitscasussen niet ontdekt of adequaat opgepakt, onderzocht en afgehandeld.*

De gemeente heeft haar integriteitsbeleid vastgelegd in meerdere beleidsdocumenten, protocollen en regelingen. Het 'Beleidsplan ambtelijke integriteit 2021- 2025' biedt een overzicht van de doelen en activiteiten voor de korte en middellange termijn. De gemeente stelt ook jaarplannen ambtelijke integriteit op. Deze vormen een nadere uitwerking van het beleidsplan. Het college informeert de gemeenteraad door middel van concernbrede jaarverslagen integriteit over de inspanningen van de organisatie omtrent integriteit.

De werkwijze rondom meldingen van mogelijke integriteitsschendingen is geregeld in de 'Regeling melding vermoeden misstand', het 'Protocol onderzoek vermoeden misstand' en het 'Protocol ongewenste omgangsvormen'. Ook bestaan er voorschriften voor medewerkers, zoals de gedragscode.

Hiermee voldoet de gemeente aan verschillende wettelijke voorschriften, zoals de verplichting om integriteitsbeleid te voeren en de verplichting een procedure vast te stellen voor het melden van vermoedelijke integriteitsschendingen. Het vastleggen van een procedure is een noodzakelijke voorwaarde voor het detecteren, melden en oppakken van vermoedelijke integriteitsschendingen. Hoewel het inrichten van een passend proces op papier geen garantie is voor een goed verloop van het proces in de praktijk, blijkt uit de literatuur dat een goede formele basis onmisbaar is en deze de kans op succesvol melden in de praktijk vergroot.

Wat opvalt in de werkwijze van de gemeente is dat zij een onderscheid maakt tussen integriteit en ongewenste omgangsvormen en hiervoor twee verschillende processen hanteert.

Uit het onderzoek blijkt dat het integriteitsproces van de gemeente te complex is geregeld en de wijze waarop dit proces in de praktijk wordt uitgevoerd tekortkomingen kent. Hierdoor wordt een aanzienlijk deel van alle mogelijke

schendingen niet ontdekt of adequaat opgepakt, onderzocht en afgehandeld. Hoe de rekenkamer tot deze conclusie is gekomen, wordt toegelicht in conclusie drie tot en met dertien. Hierin worden de tekortkomingen en bijbehorende risico's per processtap toegelicht.

detecteren

3 *Leidinggevenden hebben binnen de gemeente een belangrijke verantwoordelijkheid gekregen bij het detecteren van mogelijke integriteitsschendingen. Zij kunnen integriteitsschendingen ontdekken door open te staan voor signalen en door systematisch controles uit te voeren. In de praktijk pakken leidinggevenden deze rol echter niet altijd op. Hierdoor is onvoldoende geborgd dat de gemeente via controles en signalen integriteitsschendingen detecteert.*

Leidinggevenden hebben binnen de gemeente een belangrijke verantwoordelijkheid gekregen bij het detecteren van mogelijke integriteitsschendingen. Zij kunnen integriteitsschendingen op verschillende manieren detecteren, onder andere via hard controls en via signalen.

Hard controls zijn controles die zijn vastgelegd en die structureel worden uitgevoerd om niet-integer gedrag binnen organisaties te voorkomen en te detecteren. Voorbeelden van hard controls zijn het autoriseren van betalingen en het controleren op nevenfuncties van medewerkers. Uit eerdere onderzoeken kwam naar voren dat er binnen de gemeente onvoldoende gestuurd werd op hard controls. De gemeente heeft daarom de afgelopen jaren geprobeerd om leidinggevenden te motiveren om hard controls toe te passen. Ze heeft dit geprobeerd te bewerkstelligen door het bewustzijn rondom en de bespreekbaarheid van integriteit te vergroten. Zo is het controleren op nevenfuncties onderdeel gemaakt van de personeelsgesprekken en heeft de gemeente leidinggevenden aangespoord om in gesprek te gaan over specifieke integriteitskwesties die zich in het werkveld voordoen. Uit het rekenkameronderzoek blijkt echter dat integriteit nog steeds een moeilijk bespreekbaar onderwerp is. In het casusonderzoek kwam naar voren dat leidinggevenden concrete handvatten missen om het gesprek aan te gaan. Bovendien blijkt uit gevoerde casusgesprekken dat er naast de bespreekbaarheid nog een ander obstakel is dat leidinggevenden ervan weerhoudt om te sturen op hard controls: veel leidinggevenden hebben het druk (of ervaren dat zo) en geven aan dat sturen op hard controls voor hen geen prioriteit is. Doordat het sturen op hard controls in grote mate de verantwoordelijkheid is van leidinggevenden, hebben deze obstakels tot gevolg dat er minder kans is dat de gemeente schendingen detecteert via hard controls.

Eerdere onderzoeken onthulden ook dat hoewel hard controls weliswaar bij de gemeente in opzet aanwezig waren, er weinig zicht op was. Om dit te verbeteren, heeft de gemeente een kernteam hard & soft controls en clusterteams opgezet. Deze teams hebben de frauderisico's binnen de clusters geïnventariseerd en in kaart gebracht op welk niveau van volwassenheid elk cluster zich bevindt als het gaat om frauderisicomanagement. Vervolgens hebben de teams leidinggevenden de opdracht gegeven om dit niveau van volwassenheid te verbeteren. De inzet was vooral gericht op de aansturing op hard controls. Er is daarmee een eerste aanzet gedaan voor een gesprek.

Het feit dat integriteit moeilijk bespreekbaar is binnen de gemeente vormt ook een obstakel bij het oppikken van signalen. Een signaal is een teken dat wijst op een vermoedelijke integriteitsschending in de organisatie. Een signaal kan binnen de

organisatie opgepikt worden door medewerkers, maar kan ook van buitenaf komen, bijvoorbeeld via burgers. De gemeente heeft kanalen ingericht om signalen van buitenaf op te vangen. Voor signalen van binnen de organisatie is de gemeente voor een groot deel afhankelijk van leidinggevenden. Zij moeten signalen in hun team bespreekbaar maken. Uit het cultuuronderzoek blijkt dat medewerkers binnen de gemeente twijfelen om integriteitskwesties bij leidinggevenden bespreekbaar te maken, omdat ze denken dat er niet prettig op gereageerd wordt. Er zijn medewerkers die het gevoel hebben dat het management het als 'gedoe' ziet en dat het niet in dank wordt afgenomen als mogelijke integriteitsschendingen worden aangekaart.

4 *Een andere manier waarop de gemeente integriteitsschendingen kan ontdekken, is via meldingen van ambtenaren. Uit de enquête van de rekenkamer onder (oud-)medewerkers blijkt dat bijna 4 op de 10 respondenten die aangeven een integriteitsschending te hebben vermoed, dat niet binnen de gemeente hebben gemeld.*

Medewerkers van de gemeente Rotterdam hebben zowel de mogelijkheid om intern als extern te melden. In de 'Regeling melding vermoeden misstand' is vastgelegd dat extern melden kan bij de gemeentelijke ombudsman en het Huis voor Klokkenluiders. Intern is het mogelijk om te melden bij een vertrouwenspersoon, leidinggevende, HR-medewerker, de clusterdirectie en de clustercoördinator integriteit.

Uit de enquête die de rekenkamer heeft afgenomen onder huidige en oud-medewerkers van de gemeente blijkt dat in de praktijk bijna 4 op de 10 vermoedens van integriteitsschendingen niet bij deze meldpunten terechtkomen. Van de respondenten die een integriteitsschending hadden vermoed, gaf 14% aan die met helemaal niemand te hebben besproken. Bijna een kwart (24%) heeft de vermoedelijke integriteitsschending niet formeel gemeld, maar deze wel met een collega, de schender of familie/vrienden gedeeld. De overige 62% van de respondenten heeft de vermoedelijke integriteitsschending formeel gemeld bij een meldpunt. Dit gebeurde in 91% van de gevallen intern. De meerderheid van de interne meldingen kwam terecht bij leidinggevenden (52%).

Dit heeft twee belangrijke oorzaken, namelijk:

a onbekendheid van de interne meldprocedure;

De gemeente heeft de afgelopen jaren geprobeerd om de bekendheid van de meldprocedure te vergroten. Ze heeft de 'Regeling melding vermoeden misstand' onder de aandacht gebracht via het intranet en via deze weg de vertrouwenspersonen geïntroduceerd. Ook heeft ze een knop op het intranet geplaatst die medewerkers kunnen gebruiken om direct een melding te doen.

Uit de enquête van de rekenkamer blijkt echter dat slechts de helft van de respondenten bekend is met de inhoud van de 'Regeling melding vermoeden misstand'. De meerderheid van de respondenten (65%) is bekend met de taken van de vertrouwenspersoon. Ongeveer een derde van de respondenten is bekend met het takenpakket van de clustercoördinator integriteit (30%). De rest van de respondenten kent de clustercoördinator integriteit niet of alleen van naam. Medewerkers in de hogere salarisschalen (schaal 15 of hoger) zijn vaker bekend met de gemeentelijke procedures en taken van meldpunten dan medewerkers in lagere salarisschalen.

b een interne meldcultuur die niet uitnodigt tot melden.

Meldingen gaan ook verloren door de meldcultuur binnen de gemeentelijke organisatie. De enquête van de rekenkamer brengt verschillende factoren in de organisatiecultuur aan het licht die het formeel melden belemmeren. Zo gaf 27% van de respondenten die een schending heeft gezien of meegemaakt aan deze niet te hebben gemeld, omdat zij dachten dat melden toch geen zin heeft. Op basis van haar casus- en cultuuronderzoek constateert de rekenkamer dat medewerkers denken dat melden zinloos is, omdat zij het gevoel hebben dat zij niet serieus genomen zullen worden of omdat in hun beleving het niet-integere gedrag binnen de organisatie genormaliseerd wordt. Integriteitsschendingen worden volgens deze medewerkers 'onder het tapijt geveegd' om het eigen imago, het imago van collega's of het imago van de organisatie te beschermen.

Nog eens 27% gaf aan niet te hebben gemeld uit angst dat melden in hun nadeel kan werken. Uit casusgesprekken blijkt dat medewerkers bijvoorbeeld bang waren dat zij als gevolg van de melding zouden worden gepest of geïntimideerd. Ook gaven zij als reden om niet te melden aan dat melden negatieve consequenties zou kunnen hebben voor de eigen loopbaan. Daarbij kan gedacht worden aan het mislopen van een promotie of zelfs ontslag. Uit het cultuuronderzoek blijkt dat de angst voor negatieve gevolgen samenhangt met de hiërarchische verhoudingen die melders tot een aantal meldpunten hebben. Dit geldt bijvoorbeeld voor het melden bij leidinggevenden en de directie. Een belangrijk element in het machtsverschil is dat deze functionarissen beslissen over de aanstelling van de melder. In casusgesprekken kwam naar voren dat deze angst door meldpunten, zoals vertrouwenspersonen en clustercoördinatoren integriteit, in gevallen ook bevestigd wordt. Zij raden potentiële melders dan af om te melden, omdat dit geen zin zou hebben of volgens hen te riskant is.

oppakken van signalen en meldingen

5 *De meeste meldingen komen binnen bij leidinggevenden, vertrouwenspersonen en HR-medewerkers. Zij moeten deze melding vervolgens oppakken en doorzetten naar de verantwoordelijke functionaris.*

Signalen en meldingen kunnen op verschillende manieren bij de gemeente binnenkomen. Uit de rekenkamerenquête blijkt dat de meeste meldingen gedaan worden bij leidinggevenden (46% bij de direct leidinggevenden en 11% bij de directie), vertrouwenspersonen (14%) en Human Resource Management (HR) (10%). Deze functionarissen moeten de meldingen vervolgens in ontvangst nemen en de clustercoördinator integriteit informeren. De vertrouwenspersoon is hierop een uitzondering. Zij informeert alleen de clustercoördinator indien de vertrouwenspersoon de melding kwalificeert als een mogelijke integriteitsschending (en dus niet als ongewenste omgangsvorm).

In de praktijk zijn deze professionals onvoldoende toegerust op hun rol in het integriteitsproces, waardoor er een reëel risico is op het niet of onvoldoende oppakken van de melding. Hiervoor bestaan verschillende redenen:

a Bij een deel van de leidinggevenden is er sprake van handelingsverlegenheid of een zekere onwil om integriteitsmeldingen op te pakken.

Leidinggevenden hebben een belangrijke verantwoordelijkheid bij het oppakken van signalen en meldingen. Uit de enquête van de rekenkamer blijkt dat ambtenaren het gevoel hebben dat leidinggevenden ook inderdaad aandacht besteden aan integriteit.

Ook verwachten zij dat leidinggevenden naar meldingen en signalen over integriteit luisteren en hier ook iets mee doen als zich een mogelijke integriteitsschending zou voordoen.

In de praktijk is een deel van de leidinggevenden echter niet goed toegerust op hun rol bij het oppakken van integriteitsmeldingen. Uit de rekenkamerenquête blijkt namelijk dat 37% van de leidinggevenden geen specifieke voorbereiding op deze rol heeft ontvangen. Daarbij kan gedacht worden aan instructies, intervisie of een cursus. Leidinggevenden in lagere salarisschalen (schaal 6 en 7) zijn minder vaak voorbereid dan leidinggevenden in hogere salarisschalen. Dit vergroot het risico dat meldingen niet adequaat worden opgepakt.

Dat het risico op niet adequaat oppakken van meldingen in de praktijk ook voorkomt, blijkt uit zowel de enquête, het cultuur- als het casusonderzoek. Leidinggevenden kiezen namelijk niet altijd de juiste route bij het oppakken van meldingen. Daarnaast is er bij een deel van de leidinggevenden sprake van een zekere 'handelingsverlegenheid'. Dit betekent dat zij vaak niet weten wat ze met een melding aan moeten en/of deze bagatelliseren. Ook leeft binnen de gemeentelijke organisatie de perceptie dat er bij leidinggevenden soms een zekere onwil is om signalen en meldingen serieus op te pakken. Deze onwil kan voortkomen uit het gegeven dat leidinggevenden in de beleving van betrokkenen doorgaans beoordeeld worden op andere taken dan integriteit. Uit de literatuur blijkt dat een focus op resultaatgerichtheid en efficiëntie de kans dat ethisch leiderschap zich ontwikkelt aanzienlijk verkleind. Bij ethisch leiderschap draagt een leidinggevende uit dat hij oog heeft voor ethische belangen en wordt impliciet en expliciet uitgedragen dat hij/zij ontvankelijk is voor signalen.

b *HR-medewerkers zijn niet altijd goed op de hoogte van de procedures. Bovendien zijn hun rol en verantwoordelijkheden rondom mogelijke integriteitschendingen niet helder.*

De rol van HR bij het oppakken van signalen en meldingen is niet expliciet vastgelegd. In het 'Protocol onderzoek vermoeden misstand' wordt HR wel genoemd, maar haar taken en verantwoordelijkheden rondom integriteit worden slechts summier beschreven. Daarbij lijkt het betrekken van HR in veel gevallen optioneel te zijn. Ook in het 'HR Beleidskader integriteit' zijn de taken en verantwoordelijkheden van HR-medewerkers bij het oppakken van signalen en meldingen niet uitgewerkt. Dit is een tekortkoming, omdat de praktijk laat zien dat 10% van de meldingen binnenkomt bij HR-medewerkers en deze professionals ook door leidinggevenden om advies en/of ondersteuning worden gevraagd.

Uit het cultuuronderzoek blijkt dat wanneer signalen of meldingen bij HR binnenkomen, HR-medewerkers de rol van vraagbaak vervullen. Dit betekent dat zij de melder moeten doorverwijzen naar de juiste functionarissen. Bij integriteitsmeldingen is dit de clustercoördinator integriteit. Deze dient binnen drie werkdagen hierover geïnformeerd te worden. Bij ongewenste omgangsvormen is de vertrouwenspersoon de aangewezen functionaris. Een deel van de HR-medewerkers is echter niet voldoende op de hoogte van de procedures, wat de kans vergroot dat meldingen niet (goed) worden doorgezet.

Daarnaast constateert de rekenkamer dat er een zekere 'rolonduidelijkheid' is. Deze komt tot uiting in de overtuiging van betrokkenen dat HR-medewerkers er in de eerste

plaats zijn voor leidinggevenden, wat de ruimte voor deze professionals om melders te ondersteunen inperkt. Tegelijkertijd is de beleving van betrokkenen dat de rol van HR-medewerkers bij het ondersteunen van leidinggevenden bij het oppakken van signalen en meldingen ook nog onvoldoende is ingekaderd.

c *Vertrouwenspersonen moeten meldingen over vermoedelijke integriteitsschendingen doorzetten naar de coördinator integriteit en de directie van het desbetreffende cluster. Het onderscheid tussen vermoedelijke integriteitsschendingen en ongewenste omgangsvormen is in de praktijk echter niet altijd (meteen) helder en er bestaat bovendien onduidelijkheid over de werkwijze rondom het maken van dit onderscheid en het doorzetten van de integriteitsmeldingen door vertrouwenspersonen.*

Wanneer een vertrouwenspersoon een melding ontvangt, moet deze op basis van het verhaal van de melder eerst vaststellen of de melding een integriteitsschending of ongewenste omgangsvormen betreft. Zoals is toegelicht, wordt dit onderscheid vastgesteld op basis van het slachtoffer van de vermoedelijke schending. Als dit de gemeente(lijke organisatie) is, dan wordt de melding gekwalificeerd als een vermoedelijke integriteitsschending. De gemeentelijke procedure schrijft voor dat de vertrouwenspersoon de melding in dat geval 'desgewenst anoniem' dient door te geven aan de coördinator integriteit en de directie van het desbetreffende cluster.

Het valt op dat het doorzetten van vermoedelijke integriteitsschendingen door de vertrouwenspersoon in de praktijk weinig voorkomt. Dit komt onder meer doordat het onderscheid tussen ongewenste omgangsvormen en een mogelijke integriteitsschending in de praktijk niet altijd (meteen) helder is. Uit de enquête van de rekenkamer blijkt dat mogelijke schendingen niet makkelijk in te delen zijn in typen integriteitsschendingen. Uit de beschrijving van de casussen van respondenten in de enquête blijkt dat bij veel mogelijke schendingen verschillende type integriteitsschendingen in elkaar overlopen en er in gevallen ook sprake is van een combinatie van ongewenste omgangsvormen en vermoedens van een integriteitsschending. Van de respondenten die aangaven een schending te hebben meegemaakt, heeft 55% de schending in ieder geval als ongewenste omgangsvorm gecategoriseerd. Een groot deel van de casuïstiek gaat dus (mede) over ongewenste omgangsvormen. Naast het feit dat vertrouwenspersonen zich in eerste aanleg moeten baseren op het verhaal van de melder, maakt de complexiteit van de casuïstiek het voor vertrouwenspersonen lastig om de juiste procedure te kiezen.

Bovendien is het voor een deel van de vertrouwenspersonen niet duidelijk wat precies de werkwijze is rondom het maken van dit onderscheid en het doorzetten van de meldingen. Zo is het voor een deel van de vertrouwenspersonen bijvoorbeeld niet helder of zij meldingen van vermoedelijke integriteitsschending verplicht moeten doorzetten en hoe zij dan moeten handelen. Sommige vertrouwenspersonen schatten in dat ze de vertrouwelijkheid in die gevallen niet meer kunnen garanderen en zijn daarom terughoudend met het oppakken van integriteitsmeldingen. Ook komt het voor dat melders niet willen dat hun melding wordt doorgezet, omdat ze bang zijn dat dit negatieve gevolgen kan hebben voor henzelf.

6 *Als een melding van een vermoedelijke integriteitsschending terechtkomt bij de clustercoördinator integriteit, voert deze een vooronderzoek uit en stelt op basis daarvan een advies op over het al dan niet instellen van een onderzoek. Doordat dit vooronderzoek*

vormvrij is en fluïde verloopt, bestaat het risico dat casussen niet goed worden opgepakt. De gemeente heeft met de invoering van het meldingenoverleg een systematiek ontwikkeld die kan bijdragen aan meer uniformiteit en voorspelbaarheid bij het oppakken van meldingen. Er is echter een risico dat het potentieel van het meldingenoverleg niet optimaal wordt benut.

Nadat een melding is binnengekomen bij de desbetreffende clustercoördinator integriteit moet deze de melding registreren en een advies opstellen met betrekking tot het al dan niet uitvoeren van een onderzoek. Een besluit tot een eventueel onderzoek dient zorgvuldig te worden afgewogen. De clustercoördinator integriteit maakt deze afweging op basis van een vooronderzoek.

De clustercoördinator integriteit kan in de fase van het vooronderzoek met de coördinator van de COE overleggen over de aanpak van de melding. De rekenkamer constateert dat de coördinator van de COE in de praktijk een grote invloed heeft op zowel het vooronderzoek, het advies over het vervolg, als op de uitvoering van het onderzoek. Deze rol van de coördinator van de COE in het vooronderzoek is kwetsbaar, omdat de uitvoering sterk afhankelijk is van één persoon. Bovendien is de COE ook verantwoordelijk voor de uitvoering van het interne integriteitsonderzoek, waardoor gewaakt moet worden voor een vermenging van de rol van opdrachtgever en opdrachtnemer in deze procedure.

Het vooronderzoek start met het uitvoeren van een zogenoemde 'meldingstoets'. Dit houdt in dat getoetst wordt of de melding voldoende concreet en onderzoekwaardig is. De meldingstoets is in de praktijk problematisch, omdat deze vormvrij en fluïde verloopt:

- Toetsingscriteria zijn niet uitgewerkt. Dat meldingen 'voldoende concreet en onderzoekwaardig' moeten zijn, is niet duidelijk in de werkwijze vastgelegd. Hoe bepaald wordt of meldingen aan deze criteria voldoen is onduidelijk.
- Uit de dossiers van de onderzochte casussen blijkt dat de toetsingscriteria in de praktijk niet systematisch nagelopen worden en de toets niet wordt vastgelegd. De afwegingen op casusniveau zijn daardoor niet navolgbaar.
- Uit de dossiers blijkt ook dat de meldingstoets niet altijd wordt uitgevoerd door de clustercoördinator integriteit. Doordat de meldingstoets niet altijd gedaan wordt door de persoon met kennis over hoe deze afweging gemaakt dient te worden, is er meer risico op fouten en discutabele afwegingen.
- Er is geen formeel beslismoment. Uit de onderzochte dossiers blijkt dat de fase van het vooronderzoek, de onderzoeksfase en/of de afhandeling vaak in elkaar overlopen. Het komt voor dat direct na het binnenkomen van een melding al gekeken wordt hoe een melding afgehandeld moet worden. Door de stappen niet één voor één te doorlopen, is er een risico dat in het uiteindelijke advies onvoldoende oog is voor alternatieve opties.

De vormvrije en fluïde behandeling van casussen, zoals deze hierboven is toegelicht, heeft tot gevolg dat in de behandeling van casussen significante verschillen ontstaan. Dit terwijl het juist bij zo'n gevoelig proces als integriteitsschendingen extra belangrijk is uniformiteit, eenduidigheid en voorspelbaarheid van het proces te waarborgen. Het risico op verschillen tussen casussen treedt ook op wanneer er aanvullende informatie verzameld moet worden in het kader van de meldingstoets. Doordat dit een optionele stap is, wordt deze niet altijd uitgevoerd. Als deze wel wordt uitgevoerd, is het

mogelijk dat de melder of de persoon waarover de melding gaat, al vroeg in het proces betrokken worden. Dit kan invloed hebben op de procesgang.

Sinds 2022 vindt op concernniveau een tweewekelijks meldingenoverleg plaats tussen de clustercoördinatoren integriteit, de coördinator vertrouwenspersonen, de coördinator van de Centrale Onderzoekseenheid en – indien betrokken – de coördinator van de Expertgroep Arbeid en Recht. Het meldingenoverleg wordt voorgezeten door de Manager integriteit. Dit overleg wordt door betrokkenen als zeer waardevol ervaren en is bedoeld om meldingen en dilemma's te bespreken en een uniforme lijn te ontwikkelen met betrekking tot het oppakken en afhandelen van meldingen. Er is echter een risico dat het potentieel van het meldingenoverleg niet optimaal wordt benut, omdat mogelijk niet alle casussen die in aanmerking komen voor het meldingenoverleg ook daadwerkelijk worden besproken. De rekenkamer acht dit risico aannemelijk, omdat zij tijdens het onderzoek signalen heeft ontvangen dat sommige clusters het inbrengen van casussen ervaren als de 'vuile was' buitenhangen, wat een drempel opwerpt om casussen te delen.

7 *Voor het oppakken van ongewenste omgangsvormen heeft de gemeente een separaat proces ingericht. Vertrouwenspersonen hebben hierin een belangrijke rol. Voor een gedeelte van de meldingen van ongewenste omgangsvormen volstaat het proces niet. Dit komt doordat:*
   a *Het proces gericht is op de-escalatie en niet op waarheidsvinding. Hierdoor vindt casusgericht feitenonderzoek alleen in uitzonderlijke gevallen plaats. Dit terwijl zo'n onderzoek vanuit de verantwoordelijkheid van de gemeente om als werkgever te zorgen voor een sociaal veilig werkklimaat noodzakelijk kan zijn.*

De Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) verplicht de gemeente om zorg te dragen voor de veiligheid van werknemers en een beleid te voeren dat gericht is "op voorkoming en indien dat niet mogelijk is, beperking van psychosociale arbeidsbelasting". Met psychosociale arbeidsbelasting wordt gedoeld op stressfactoren op de werkvloer. De Arbeidsomstandighedenwet benoemt als mogelijke factoren ook ongewenste omgangsvormen als pesten, agressie en geweld, discriminatie en seksuele intimidatie.

Als een melding betrekking heeft op ongewenste omgangsvormen bestaat het oppakken door de vertrouwenspersoon uit het bieden van een luisterend oor en het interveniëren in situaties tussen melder en beklaagde. Volgens de gemeente is het doel van de interventies altijd om de 'ongewenste omgangsvormen' snel te 'de-escaleren'. Het doel is dus niet zozeer om te onderzoeken wat er precies is gebeurd en daarover een uitspraak te doen (zoals bij integriteit), maar om te bezien of er een oplossing tussen partijen mogelijk is. Ook wordt de verantwoordelijkheid om al dan niet iets te ondernemen tegen ongewenste omgangsvormen geheel bij melders (en in deze gevallen waarschijnlijk slachtoffers) gelegd.

De melder heeft de optie om gesprekken aan de gaan met de beklaagde, al dan niet met tussenkomst van een derde, zoals een bemiddelaar of mediator. Of een melder hier in de praktijk voor kiest, is afhankelijk van zowel de wens van de melder als zijn of haar 'draagkracht'. Hiermee wordt gedoeld op hoeveel de medewerker aan kan. De draagkracht van melders is niet alleen afhankelijk van persoonlijke factoren, maar hangt ook samen met bijvoorbeeld het werkklimaat op de afdeling, de rechten van melders en de mate waarin zij in de praktijk bescherming genieten tegen eventuele negatieve gevolgen. Een werkgever kan dus actief bijdragen aan het verhogen van de

draagkracht van melders door hen onder meer te wijzen op hun belangen en rechten en te zorgen voor bescherming.

Verreweg de meeste meldingen bij vertrouwenspersonen worden afgedaan met een adviesgesprek/luisterend oor. Voor een deel van de melders is dit voldoende, maar uit het onderzoek blijkt ook dat een deel van de melders hun melding niet doorzet, omdat zij een interventie niet aan durven. Omdat het oppakken van meldingen over ongewenste omgangsvormen binnen de gemeente niet gericht is op waarheidsvinding, vindt casusgericht feitenonderzoek enkel in uitzonderlijke gevallen plaats. Als een melder wil dat zijn of haar casus wordt onderzocht, kan deze een formele klacht indienen bij de Landelijke Klachtencommissie Ongewenst Gedrag van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Dit traject wordt zelden gevolgd en wordt door vertrouwenspersonen niet aangemoedigd, omdat het gezien wordt als een zware procedure die niet altijd tot een bevredigend resultaat leidt.

Op het moment dat gevallen van ongewenste omgangsvormen niet goed worden opgepakt, kunnen situaties voortbestaan waarin een sociaal veilig werkklimaat ontbreekt.

b *Vertrouwenspersonen ervaren een gebrek aan mandaat, doorzettingsmacht en tijd. Ook vrezen sommige vertrouwenspersonen dat zij persoonlijk nadeel ondervinden van hun rol. Deze factoren vergroten het risico dat meldingen stranden of niet goed worden opgepakt.*

Vertrouwenspersonen hebben een belangrijke rol bij het oppakken van ongewenste omgangsvormen. In een focusgroep gaven zij aan zich over het algemeen voldoende toegerust te voelen om hun werkzaamheden uit te voeren. Zij zijn vooral tevreden over de scholings- en intervisiemogelijkheden die de gemeente hen biedt. Bij hun aanstelling worden vertrouwenspersonen getraind en zij moeten minimaal drie keer per jaar deelnemen aan intervisie en een jaarlijkse professionaliseringsdag.

Toch ervaren vertrouwenspersonen in de praktijk ook belemmeringen die de uitvoering van het werk bemoeilijken. In een focusgroep hebben vertrouwenspersonen aangegeven dat zij een gebrek aan mandaat en doorzettingsmacht ervaren. Daardoor hebben zij het gevoel dat zij melders onvoldoende kunnen bieden en niet kunnen voldoen aan hun verwachtingen. Uit het cultuuronderzoek blijkt dat het gebrek aan doorzettingsmacht van vertrouwenspersonen ook bij de andere functionarissen in de gemeente ervaren wordt. Gezien de beperkte opties die vertrouwenspersonen hebben om melders te ondersteunen, is het begrijpelijk dat hiermee niet aan de verwachtingen van melders wordt voldaan. Vooral bij situaties van (structureel) pesten, agressie en geweld, discriminatie en/of seksuele intimidatie is het onwaarschijnlijk dat een gesprek tussen een melder en de beklaagde dit probleem oplost. Dit betekent dat deze meldingen stranden of onvoldoende worden opgepakt. Op deze wijze kan de gemeente de veiligheid van haar werknemers dus niet waarborgen.

Een andere belangrijke factor, is dat veel vertrouwenspersonen deze rol naast hun reguliere functie vervullen. Daarbij wordt formeel rekening gehouden met twee uur inzet per week. De gemeente wil dit aantal uur in 2023 uitbreiden.[6] Als een

6 Het besluit hierover moest ten tijde van het schrijven van dit rapport in oktober 2023 nog worden genomen.

vertrouwenspersoon betrokken is bij een grote of meerdere casussen, kan de benodigde inzet in de praktijk snel kan oplopen. Hierdoor vinden werkzaamheden soms onder grote tijdsdruk plaats en kan er spanning ontstaan tussen de nevenfunctie als vertrouwenspersoon en de reguliere werkzaamheden.

Een laatste belemmering heeft betrekking op de onveiligheid die sommige vertrouwenspersonen ervaren als gevolg van hun werkzaamheden. Hoewel in de regeling voor vertrouwenspersonen is vastgelegd dat zij geen nadeel mogen ondervinden van hun rol, vrezen sommigen toch dat deze werkzaamheden negatieve consequenties kunnen hebben voor hun verdere carrière binnen de gemeente. Dit is in het bijzonder het geval als zij melders hebben bijgestaan in casussen waar leidinggevenden bij betrokken waren.

onderzoeken van integriteitsmeldingen

8 *De gemeente heeft in haar werkwijze geborgd dat een onderzoek niet mag starten voordat er een goedgekeurd onderzoeksvoorstel is opgesteld. Het is echter onduidelijk hoe de gemeente in dit onderzoeksvoorstel bepaalt wie een onderzoek naar integriteitsmeldingen moet uitvoeren. Hiervoor bestaat geen afwegingskader of andersoortige systematiek. Hierdoor bestaat het risico dat keuzes niet op uniforme wijze worden genomen, waardoor meldingen mogelijk niet goed worden onderzocht.*

Na het vooronderzoek adviseert de clustercoördinator integriteit de concerndirecteur over het al dan niet instellen van een onderzoek. Indien geadviseerd wordt om een onderzoek in te stellen, stelt de COE op verzoek van de clustercoördinator integriteit een onderzoeksvoorstel op. Alvorens gestart mag worden met de uitvoering, moet dit voorstel goedgekeurd worden door zowel de concerndirecteur als de algemeen directeur. De gemeente heeft bij keuzes voor de inrichting van het onderzoek dus een zekere systematiek ontwikkeld, waarbij meerdere functionarissen meekijken.

In het onderzoeksvoorstel wordt onder meer de onderzoeksmethode toegelicht. De gemeente beschikt over protocollen en regels voor het inzetten van bevoegdheden. Zo is bijvoorbeeld vastgelegd dat de gekozen onderzoeksmethode moet voldoen aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. Ook wordt in het onderzoeksvoorstel de eventuele inzet van een extern onderzoeksbureau of de flexibele onderzoekspool beschreven. De flexibele onderzoekspool is een team dat bestaat uit vijftien (oproepbare) werknemers van de gemeente Rotterdam met een bepaalde expertise.

In de praktijk wordt de meerderheid van de meldingen onderzocht door professionals in ‘de lijn’. Dit betreft de desbetreffende clustercoördinator integriteit of het lijnmanagement: de teamleider, het afdelingshoofd of de directeur. Minder dan een derde van de onderzoeken wordt uitgevoerd door de COE en gemiddeld één keer per jaar wordt zij daarbij ondersteund door de flexibele onderzoekspool. Een extern bureau wordt af en toe ingezet en de cijfers laten een afname van de inzet van externe bureaus zien. De gemeente beschikt niet over een afwegingskader of andersoortige systematiek dat voorschrijft of richting geeft door wie een onderzoek moet worden uitgevoerd. Over de wijze waarop keuzes hieromtrent worden gemaakt, staat niets op papier. Hierdoor bestaat het risico dat de keuze voor wie dit onderzoek doet, niet op uniforme wijze wordt gemaakt en meldingen niet goed worden onderzocht, bijvoorbeeld omdat niet de juiste expertise wordt ingeschakeld. In het cultuuronderzoek werd benoemd dat er in de praktijk vaak sprake is van complexe

problematiek, waardoor bij de uitvoering van integriteitsonderzoek verschillende deskundigheid nodig is. De vraag wie het onderzoek moet uitvoeren en op welke manier is dan niet altijd eenvoudig te beantwoorden.

9 *In de praktijk wordt de meerderheid van de onderzoeken door professionals 'in de lijn' onderzocht. Formeel bestaat deze vorm van integriteitsonderzoek niet en is er dus niets over vastgelegd. Hierdoor doen zich in de praktijk van lijnonderzoek kwaliteit- en zorgvuldigheidsrisico's voor.*

Tot 2020 rapporteerde de gemeente in haar jaarverslagen over het aantal meldingen dat werd onderzocht in de zogenoemde 'lijn'. Bij lijnonderzoek worden geen onderzoeksmethoden ingezet, maar er is wel sprake van uitzoekwerk, waarbij de functionaris in de lijn onderzoekt wat er aan de hand is, bijvoorbeeld door het voeren van gesprekken met melders en betrokkenen.

Sinds 2021 spreekt de gemeente niet meer over lijnonderzoek, maar over meldingen die zijn 'afgehandeld' door de desbetreffende clustercoördinator integriteit of het lijnmanagement. Hoewel de gemeente het niet meer zo noemt, is het uitvoeren van lijnonderzoek nog wel staande praktijk. Zoals beschreven onder conclusie acht wordt de meerderheid van de onderzoeken onderzocht door professionals in 'de lijn'.

De gemeente beschikt echter niet over een procesbeschrijving, waaruit blijkt hoe een lijnonderzoek eruit dient te zien en aan welke voorwaarden een dergelijk onderzoek moet voldoen. Hierover is niets vastgelegd op papier. Deze bevinding volgt ook uit het casusonderzoek. Hierdoor is het lijnonderzoek een 'black box' en loopt de gemeente het risico dat zich in de praktijk van lijnonderzoek kwaliteits- en zorgvuldigheidsrisico's voordoen. Deze risico's worden door ambtenaren en sommige integriteitsfunctionarissen in de praktijk ook als zodanig ervaren. In gesprekken gaven zij bijvoorbeeld aan dat er bij lijnonderzoek soms zorgvuldigheidsstappen worden overgeslagen. Ook werd de slechte verslaglegging van gesprekken benoemd. Uit het cultuuronderzoek blijkt dat de voorkeur voor lijnonderzoek kan samenhangen met handelingsverlegenheid van de leidinggevenden.

afhandelen van meldingen

10 *De gemeente beschikt niet over een afwegingskader of andersoortige systematiek dat voorschrijft of en zo ja welke maatregelen moeten worden opgelegd na integriteitsschendingen. In het proces voor ongewenste omgangsvormen is niets geregeld rondom het mogelijk treffen van maatregelen, terwijl maatregelen in de praktijk wel worden opgelegd. Hierdoor bestaat het risico dat maatregelen niet passend zijn of als zodanig worden beleefd.*

In de bestaande regelingen en protocollen die de werkwijze rondom het afhandelen van mogelijke misstanden voorschrijft, is niets opgenomen over de wijze waarop de gemeente beslist of er een maatregel wordt getroffen en hoe zij bepaalt welke maatregel wordt opgelegd. Uit een stroomschema van de gemeente over de werkwijze blijkt dat "de concerndirecteur een besluit neemt over het vervolg na advies van HR en/of de Expertgroep Arbeid en Recht".

De gemeente wil bij het treffen van maatregelen maatwerk leveren. Er bestaat echter geen afwegingskader of andersoortige systematiek waarmee de gemeente borgt dat zij ook daadwerkelijk maatwerk levert. Uit het casusonderzoek blijkt dat er meestal wel

contact is geweest met HR of de Expertgroep Arbeid en Recht. Adviezen van deze professionals en de besluitvorming daarover zijn echter niet in de dossiers vastgelegd. Hierdoor kan de rekenkamer niet reconstrueren op welke wijze er in de praktijk wordt bepaald of en zo ja welke maatregel er opgelegd wordt en hoe dit besluit genomen wordt.

Zoals gesteld, kent de werkwijze voor ongewenste omgangsvormen een andere procedure. In deze procedure is niets vastgelegd over het eventueel opleggen van maatregelen. In de praktijk blijkt dat dit wel voorkomt. Betrokkenen worden bijvoorbeeld overgeplaatst naar een andere werkplek. Hoe de gemeente tot deze maatregel komt, is niet bekend. Uit de beschikbare registratiegegevens blijkt dat doorgaans de melder wordt overgeplaatst (op jaarbasis gemiddeld twee tot negen keer vaker dan de beklaagde). Het besluit om medewerkers over te plaatsen, moet mogelijk begrepen worden binnen de context van de werkwijze rondom ongewenste omgangsvormen. Bij dit type integriteitsschending zet de gemeente acties in die gericht zijn op de-escalatie en zorgen dat medewerkers kunnen blijven (samen)werken. Het is goed voor te stellen dat maatregelen als het overplaatsen van melders weinig voldoening bieden voor degenen die melding hebben gemaakt of dat dit soort maatregelen zelfs als onrechtvaardig worden beschouwd. Het betreft immers gedrag dat melders als grensoverschrijdend ervaren. Het casusonderzoek toont aan dat het voor melders inderdaad als onrechtvaardig voelt wanneer zij worden overgeplaatst in plaats van de beklaagde.

Uit het onderzoek blijkt ook dat de registratie over de getroffen maatregelen tekort schiet, voornamelijk rondom integriteitsschendingen. Er is geen goed overzicht te maken van de verschillende maatregelen die de gemeente over de jaren heeft getroffen. De registratie bevat fouten, is incompleet en het type maatregelen dat vermeld wordt in het jaarverslag verschilt per jaar. Bovendien zijn er verschillende maatregelen (zoals ambtenaren terugzetten uit een leidinggevende functie, onthouden van promotie en demotie) die niet in de registratie voorkomen. Dit bemoeilijkt de mogelijkheid van de gemeente om een duidelijk beeld te krijgen van welke maatregelen in welke situaties zijn genomen, waardoor het ook lastig is om te waarborgen dat nieuwe maatregelen in lijn zijn met eerdere beslissingen.

Het is belangrijk dat de gemeente uniform handelt en dat de getroffen maatregelen passend zijn en in verhouding tot elkaar staan. Daarbij zou het principe moeten gelden dat vergelijkbare situaties op een gelijke manier worden behandeld, terwijl ongelijke situaties verschillend behandelend dienen te worden. In het cultuuronderzoek kwam het treffen van maatregelen herhaaldelijk als aandachtspunt naar voren. Betrokkenen uitten bezorgdheid over de effectiviteit van de genomen maatregelen en twijfelen eraan of hogere ambtenaren wel aan dezelfde normen worden gehouden als ambtenaren in lagere salarisschalen. Hieruit blijkt dat maatregelen in de beleving van betrokkenen niet altijd passend zijn.

communicatie en nazorg

11 *Het integriteitsproces kan zorgen voor ongemak, stress en gezondheidsproblemen bij betrokkenen. Een goede informatieverstrekking in elke fase van het proces kan hierbij helpen. In de praktijk is de communicatie naar betrokkenen, en melders in het bijzonder, onvoldoende. Hierdoor is het voor hen onduidelijk wat er met de melding gebeurt. Dit kan nadelige gevolgen hebben voor de toekomstige meldingsbereidheid.*

Het integriteitsproces kan zorgen voor ongemak, stress en gezondheidsproblemen bij betrokkenen: diegene waarover de melding gaat, de melder, het betreffende organisatieonderdeel en de leidinggevende. Uit het casusonderzoek blijkt dat de duur en eenzaamheid, maar ook de onzekerheid waarmee het melden gepaard gaat, kunnen leiden tot slapeloosheid, stressvlekken, paniekaanvallen en burn-outklachten. In de enquête wezen melders bovendien op het ongemak dat zij ervaren tijdens het oppakken en onderzoeken van de melding, omdat de organisatie in deze periode in hun optiek blootgesteld blijft aan de risico's van de mogelijke schending. In het cultuuronderzoek kwam naar voren dat het integriteitsproces niet alleen stress oplevert bij melders, maar ook voor een zekere onrust en spanning zorgt op de betrokken afdeling. Dit gebeurt zeker als de beklaagde gedurende het onderzoeksproces wordt geschorst. Deze maatregel kan worden genomen in het belang van het onderzoek of de organisatie en is zichtbaar voor (voornamelijk directe) collega's. Tegelijkertijd zegt een schorsing nog niets over de waarschijnlijkheid dat degene waarover de melding gaat de schending ook daadwerkelijk heeft begaan.

Uit de literatuur blijkt dat een goede informatieverstrekking van belang is voor succesvolle meldprocessen. Het is in de eerste plaats belangrijk dat ambtenaren weten waar ze kunnen melden. Dit blijkt niet iedereen in de organisatie te weten (zie ook conclusie 4a).

Wanneer een ambtenaar een melding doet, is het belangrijk dat de procedures binnen de gemeente worden toegelicht, zodat duidelijk is wat hij/zij kan verwachten.
Uit het rekenkameronderzoek blijkt dat melders het ook prettig vinden als zij gedurende het onderzoek op de hoogte worden gehouden van het verloop. Volgens de literatuur is de manier waarop de procedures worden ingevuld en de omgang met melders en beklaagden bepalend voor het succes van meldprocessen. Uit de enquête blijkt echter dat 59% van de melders niet op de hoogte is gehouden van de genomen vervolgstappen naar aanleiding van hun melding. De communicatie richting melders is dus een belangrijk aandachtspunt binnen de gemeente.

Uit het cultuuronderzoek van de rekenkamer werd duidelijk dat een vermoeden van een mogelijke integriteitsschending veel teweeg kan brengen binnen de organisatie. De omgang met deze impact werd als een aandachtspunt benoemd. Uit het cultuur- en casusonderzoek van de rekenkamer blijkt ook dat de behoefte van de organisatie om samen te bespreken wat er aan de hand is groot is. Wanneer dit gebeurde werd dat als een opluchting en ook een vorm van nazorg ervaren.

Dat melders niet altijd conform de richtlijnen geïnformeerd worden, kan verklaard worden door het ontbreken van een duidelijk plan over wat er wanneer aan wie gecommuniceerd moet worden. Daarnaast lijken integriteitsfunctionarissen terughoudend te zijn met het delen van informatie, onder andere vanwege privacyoverwegingen. Volgens de rekenkamer is privacy als reden om terughoudend te zijn met het informeren van melders een drogreden. Melders verwachten niet dat privacygevoelige informatie wordt gedeeld, maar wel dat zij op de hoogte worden gehouden van de stand van zaken. Bij de afwegingen over communiceren lijkt de informatievoorziening naar melders in de praktijk onvoldoende prioriteit te krijgen.

Hoe de communicatie ervaren wordt, is ook belangrijk. Onderzoek toont aan dat als melders het systeem, proces en de procedures als eerlijk ervaren, zij zich waardig en respectvol behandeld voelen en zij informatie ontvangen over het 'waarom' achter

procedures of uitkomsten er een zogenaamd gevoel van 'procedurele rechtvaardigheid' ontstaat. Dit is cruciaal voor de wijze waarop zij op het proces terugkijken. Tevredenheid met het meldproces vergroot op zijn beurt de toekomstige meldingsbereidheid van melders. Uit de enquête blijkt echter dat slechts één derde van de melders tevreden was over de wijze waarop de melding is opgepakt.

12 *Het verlenen van nazorg aan melders vergroot de toekomstige meldingsbereidheid. De gemeente is ver gevorderd met het ontwikkelen van een nazorgplan. Het is van belang dat hierbij ook aandacht is voor de melder. Uit het onderzoek blijkt dat in het denken van de gemeente over nazorg vooral oog was voor de (onterecht) beklaagde.*

Momenteel beschikt de gemeente nog niet over een vastgesteld nazorgplan. Het opstellen van dit plan maakt onderdeel uit van het gemeentelijk actieplan dat tegen het einde van 2023 wordt afgerond. Uit de enquête van de rekenkamer blijkt dat zo'n 17% van de respondenten die een melding hebben gedaan, nazorg heeft ontvangen. Van de respondenten heeft 83% geen nazorg ontvangen, waarbij overigens 64% aangaf hier ook geen behoefte aan te hebben.

Uit het cultuuronderzoek blijkt dat in het denken over nazorg veel aandacht is voor (onterecht) beschuldigde medewerkers van de gemeente. Hoewel dit uiteraard belangrijk is, is er weinig tot geen aandacht voor nazorg aan de melder. Ondanks dat niet alle melders behoefte hebben aan nazorg, is het verlenen van deze zorg wel van belang. Nazorg heeft namelijk een positief effect op de toekomstige meldingsbereidheid. Uit de enquête blijkt dat van respondenten die aangeven voldoende nazorg te hebben ontvangen, 90% van plan is om in de toekomst opnieuw een melding te doen. Van de respondenten die onvoldoende of geen nazorg hebben ontvangen, terwijl ze daar wel behoefte aan hadden, geeft respectievelijk 67% en 56% aan dat zij in de toekomst opnieuw zouden melden. Dit zijn significant lagere percentages.

Voor het detecteren van mogelijke integriteitsschendingen is de meldingsbereidheid van groot belang. Uit de enquête blijkt dat 38% van de respondenten die een integriteitsschendingen vermoedde, er in eerste instantie al voor koos om deze niet aanhangig te maken bij een meldpunt binnen de gemeente. Dit zijn in absolute aantallen 829 (oud)medewerkers. Gevraagd naar de toekomstige meldingsbereidheid, geeft een kwart van de respondenten aan in de toekomst niet meer te melden of het nog niet te weten. Dit zijn respectievelijk 115 en 200 (oud)medewerkers. Het onderzoek laat zien dat meldingen door medewerkers een belangrijke bron zijn voor het detecteren van integriteitsschendingen en dat een aanzienlijk deel van de meldingen gegrond wordt verklaard. In de meeste onderzochte jaren zijn er meer gegronde dan ongegronde meldingen. Tegen die achtergrond is het negatieve effect van de huidige nazorgpraktijk op de meldingsbereidheid zorgelijk.

leren

13 *Leren van mogelijke integriteitsschendingen is een cruciaal onderdeel van preventie. Het huidige leersysteem van de gemeente kent echter tekortkomingen. Bovendien zijn de noodzakelijke voorwaarden om op casus- en casusoverstijgend niveau te leren, niet aanwezig:*
   a *De gemeente heeft geen vast proces ingericht om van mogelijke integriteitsschendingen te leren.*

De gemeente kan op verschillende niveaus leren van (mogelijke) integriteitsschendingen, namelijk op casusniveau en op casusoverstijgend niveau. Een belangrijke voorwaarde om van mogelijke integriteitsschendingen te kunnen leren, is de aanwezigheid van een duidelijke structuur. De rekenkamer constateert echter dat de gemeente geen vast proces heeft ingericht om van (mogelijke) integriteitsschendingen te leren. De gemeente heeft de afgelopen jaren wel hulpmiddelen gecreëerd om leren te stimuleren. Zo zijn er op casusniveau zogenoemde 'side letters' ontwikkeld. Hierin worden lessen uit het onderzoek van de COE verzameld. Op casusoverstijgend niveau maakt de gemeente sinds 2022 gebruik van een nieuw registratiesysteem (GIRS) om data te verzamelen en te analyseren. Ook vindt er tweewekelijks een meldingenoverleg plaats, waarin meldingen clusteroverstijgend kunnen worden besproken, en zijn er plannen voor een kennisbank, waarin deze casusoverstijgende lessen kunnen landen. Er is echter geen vast proces waarin geregeld is wanneer en hoe deze hulpmiddelen worden ingezet. Daardoor worden de hulpmiddelen niet optimaal benut en gaan er binnen de gemeente lessen verloren.

b De registratie en dossiervorming zijn onvolledig. Hierdoor bestaat het risico dat integriteitsrisico's uit beeld raken en leerkansen verloren gaan.

Naast het ontbreken van een vast proces, heeft de gemeente te maken met incomplete registraties en dossiers van integriteitsschendingen en ongewenste omgangsvormen. Op basis van haar ervaringen met het opvragen van dossiers, constateert de rekenkamer dat de meldingenregistratie niet altijd volledig en kloppend is. Daarnaast bestaat er onduidelijkheid over de bewaartermijn van dossiers, waardoor er verschillen bestaan in de duur waarin dossiers bewaard worden. Door de gebrekkige registratie en dossiervorming is de data om trends binnen de gemeente te herkennen onvolledig en kunnen er geen lessen op casusoverstijgend niveau worden opgedaan.

c De organisatiecultuur beperkt de ervaren ruimte van professionals om van integriteitscasussen te leren.

Ten slotte wordt het leerproces van de gemeente in de praktijk belemmerd door factoren in de organisatiecultuur. Op basis van casusgesprekken constateert de rekenkamer dat leidinggevenden weliswaar belang hechten aan het leren van casussen, maar ook dat zij lessen kunnen ervaren als een berisping, wat het leren in de weg staat. Bovendien kwam in het cultuuronderzoek naar voren dat leidinggevenden binnen de gemeente Rotterdam resultaatgericht zijn en zich daarom eerder focussen op het oplossen van problemen en het treffen van sancties, dan op het leren van integriteitscasussen.

Niet alleen leidinggevenden richten zich vooral op het behalen van tastbare resultaten. Uit het cultuuronderzoek blijkt dat ook ambtenaren vooral bezig zijn met het behalen van korte termijndoelen. Daardoor is het moeilijk tijd vrij te maken voor reflectie en bezinning. Ook blijkt uit het cultuuronderzoek dat ambtenaren, door de nadruk op resultaten binnen de gemeente, het gevoel hebben dat zij geen fouten mogen maken. Het is echter cruciaal voor een lerende organisatie om te erkennen wanneer zaken, processen of handelingen niet goed zijn verlopen. Doordat ambtenaren hier onvoldoende ruimte voor ervaren, wordt het leerproces belemmerd.

3 aanbevelingen

De rekenkamer heeft op basis van de conclusies zes aanbevelingen geformuleerd aan het college van B en W. Deze lijst is niet uitputtend, integriteit is immers nooit af. De rekenkamer verwacht echter dat het college met deze aanbevelingen een belangrijke volgende stap kan zetten.

1 Richt één procedure in voor het melden van vermoedelijke integriteitschendingen, differentieer daarbinnen waar nodig.

Er bestaan nu twee verschillende procedures, één voor ongewenste omgangsvormen en één voor vermoedelijke integriteitschendingen. Dat heeft een historische verklaring, namelijk twee verschillende wettelijke vertrekpunten. Uit dit rekenkameronderzoek en bijvoorbeeld ook uit de uitgelichte integriteitscasussen in de media, blijkt dat casussen vaak niet eenduidig te typeren zijn als één bepaald type schending. Ook creëert het voor de melder onduidelijkheid. Het onderscheid in deze twee verschillende procedures is in de praktijk van de gemeente rigide en heeft verstrekkende gevolgen. Bij ongewenste omgangsvormen wordt er binnen de gemeente in principe niet aan waarheidsvinding gedaan, maar richt de gemeente zich op de-escalatie. Dit terwijl ongewenste omgangsvormen ook over zaken gaan als pesten, agressie en geweld, discriminatie en seksuele intimidatie. De aanbeveling is daarom om één procedure te ontwikkelen voor alle integriteitsmeldingen.

2 Heroverweeg de rol en verantwoordelijkheden van de vertrouwenspersonen.

Op dit moment fungeren vertrouwenspersonen als een meldpunt en behandelen de vertrouwenspersonen de meldingen over ongewenste omgangsvormen. Dit schuurt op het moment dat er zich casussen voordoen, waarbij er een behoefte bestaat aan waarheidsvinding en (disciplinaire) maatregelen. Vertrouwenspersonen hebben namelijk niet de bevoegdheden of doorzettingsmacht om aan deze behoefte te voldoen. In het verlengde van aanbeveling één zal daarom ook de rol en de verantwoordelijkheden van de vertrouwenspersoon herzien moeten worden. Bij het herinrichten van de rol van de vertrouwenspersoon moet duidelijk zijn hoe vertrouwenspersonen met vermoedens van integriteit dienen om te gaan. Blijft alles wat melders vertellen vertrouwelijk? Betekent dit ook dat de melder zelf kiest of het mogelijke integriteitsschendingen meldt? En is de rol van de vertrouwenspersoon bij integriteitsschendingen een andere dan bij ongewenste omgangsvormen?
Ook moet in de heroverweging nagedacht worden of de vertrouwenspersoon als een meldpunt gezien moet worden. Indien een vertrouwenspersoon er is als luisterend oor, in hoeverre kan dan het spreken met een vertrouwenspersoon als melding gezien worden?

Tot slot dient in de herbezinning ook meegenomen te worden of het passend is dat het zijn van vertrouwenspersonen een rol blijft binnen de gemeente, die in de meeste gevallen in een paar uur per maand naast een andere functie ingevuld wordt.[7]

3 Bereid leidinggevenden beter voor op hun rol in het integriteitsproces door:
- **a integriteit steviger in te bedden in het personeelsbeleid voor leidinggevenden (denk aan: sollicitatieprocedure, functiebeschrijvingen, functioneringsgesprekken, trainingen en rollenspellen);**
- **b te werken aan veranderingen in de organisatiecultuur. De omgang met integriteit kan verbeterd worden door meer prioriteit aan integriteit te geven in de dagelijkse werkzaamheden en ook de beladenheid van het onderwerp te verminderen. Een besef dat bij zo'n grote hiërarchische organisatie met een unieke maatschappelijke rol integriteitsschendingen altijd op de loer liggen, kan hierbij helpen.**

4 Zorg voor effectievere communicatie in elke fase van het meldingsproces en nazorg naar alle betrokkenen bij een integriteitsmelding, waarbij de aandacht voor melders, beklaagden en overige betrokkenen, zoals de betrokken afdeling, beter in evenwicht is.

Op dit moment wordt een groot gedeelte van de melders bij de gemeente geheel niet op de hoogte gehouden van het verloop van het proces. Dat het belangrijk is om ook melders en de betrokken afdeling op de hoogte te houden en nazorg te bieden, staat niet goed bij de gemeente op het netvlies. De rekenkamer beveelt daarom aan hier verandering in te brengen en zorg te dragen voor een effectieve communicatie.

5 Vergroot de uniformiteit, voorspelbaarheid, transparantie en kwaliteit van de besluitvorming tot en uitvoering van integriteitsonderzoeken door:
- **a een gestandaardiseerd kader te ontwikkelen voor vooronderzoek en deze fase af te sluiten met een formeel beslismoment;**
- **b een afwegingskader of andersoortige systematiek te ontwikkelen dat richting geeft door wie een onderzoek moet worden uitgevoerd;**
- **c formeel te regelen hoe omgegaan dient te worden met meldingen die nu 'in de lijn worden afgehandeld'.**

6 **Bevorder het lerend vermogen van de gemeente door onder andere te investeren in een verdere verbetering van de registratie en dossiervorming en vergroot het inzicht in trends en ontwikkelingen door hier systematisch analyses op uit te voeren. Investeer ook in de organisatiecultuur door niet alleen belang te hechten aan tastbare resultaten, maar ook ruimte te maken voor reflectie**.

Een goede registratie kan de gemeente helpen in haar uitdaging om zowel uniformiteit als proportionaliteit te realiseren en geeft daarnaast ook de mogelijkheid om algemene trends in de gemeente te ontwaren. In hoeverre worden er bijvoorbeeld meldingen gemaakt over ambtenaren die in een hogere schaal zitten dan de melder zelf zit? Dit kan iets zeggen over de meldcultuur. Welk type schendingen worden er onderworpen aan integriteitsonderzoek? Gaat dit veelal over uitvoerende

7 Ten tijde van het schrijven van deze nota (oktober 2023) moest er nog een besluit genomen worden hoeveel uur een vertrouwenspersoon per maand aan deze rol mocht besteden. Eerder was dit twee uur.

werkzaamheden (die wellicht makkelijker aan te tonen zijn) of gaan deze onderzoeken ook over werkzaamheden die door ambtenaren in hogere schalen worden uitgevoerd?

Een thema als integriteit vraagt om tijd voor reflectie en bezinning. De ruimte om te erkennen dat zaken, processen of handelingen niet goed zijn verlopen, is een belangrijke voorwaarde om te kunnen leren. Op het moment dat een integriteitsschending er niet mag zijn, is het een stuk moeilijker om hiervan te leren. Naast het leren van integriteitsschendingen zelf en bijvoorbeeld het aanpassen van de desbetreffende procedure of het verscherpen van controles, kunnen betrokkenen rondom een integriteitscasus ook leren van hun eigen handelen. Hoe is er bijvoorbeeld gereageerd op de melding? Om ook op dit niveau van een casus te kunnen leren, is het van belang dat er een bewustzijn is bij de betrokkenen dat het goed omgaan met integriteitsschendingen ingewikkeld is en het mogelijk, en misschien wel waarschijnlijk is dat zij hier niet perfect mee omgegaan zijn. Dit vraagt wel van de organisatiecultuur van de gemeente dat er tijd is voor reflectie, maar ook dat er redelijk en voorspelbaar met ambtenaren wordt omgegaan, zodat zij niet hoeven te vrezen afgerekend te worden.

Deloitte
akd
HOLLAND AMERIKA LUN

4 bestuurlijke reactie

Het college spreekt haar waardering uit voor het onderzoek en het rapport. Wij hechten grote waarde aan een ethische, open organisatiecultuur, aan een veilige werkomgeving en aan respectvolle bejegening. Niemand mag schade ondervinden bij het verrichten van werkzaamheden.

In 2021 is het college gestart met het versterken en intensiveren van het ambtelijk integriteitsbeleid. Wij willen een betrouwbare overheidsorganisatie zijn en integriteit is cruciaal voor het vertrouwen van burgers in de overheid. Er is sinds die start veel gedaan en er staat ons nog veel te doen. Werken aan integriteit is nooit af.

Ons uitgangspunt is dan ook dat wij dit rapport omarmen en aan de slag gaan met uw aanbevelingen. Wij staan klaar voor de volgende stap naar een integrale, gecoördineerde en duurzame aanpak van integriteit.

Het college dankt u zeer en spreekt haar waardering uit voor alle medewerkers en oud-medewerkers van de gemeente Rotterdam die een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek. Zonder deze bijdrage is grondige analyse van het beleid onmogelijk, dank daarvoor.

Hieronder gaan wij nader in op de afzonderlijke conclusies en aanbevelingen.

Conclusies gemeentelijke inzet en beleid

1 *Binnen de gemeente is de aandacht en inzet voor integriteit de afgelopen jaren toegenomen. De toegenomen aandacht wordt bovendien gemeentebreed ervaren.*

Deze conclusie onderschrijven wij van harte. Er is afgelopen twee jaar flink geïnvesteerd om integriteit steviger neer te zetten. Met zowel meer middelen als menskracht is hard gewerkt aan het intensiveren en verbeteren van het integriteitsbeleid. Wij zullen blijven werken aan een integere en veilige organisatie. De opgave is omvangrijk en niet eenvoudig te realiseren, maar zinvol én noodzakelijk voor ambtelijke integriteit.

2 *De gemeente beschikt over een integriteitsbeleid en heeft een proces ingericht voor het melden van vermoedelijke integriteitsschendingen. Hiermee is een noodzakelijke basis gelegd voor het detecteren, melden en oppakken van integriteitsschendingen. De wijze waarop het proces is ingericht en in de praktijk wordt uitgevoerd, maakt het echter voor zowel melders als andere betrokkenen complex en kent tekortkomingen. Hierdoor wordt een aanzienlijk deel van de integriteitscasussen niet ontdekt of adequaat opgepakt, onderzocht en afgehandeld.*

U trekt de conclusie dat ons integriteitsproces te complex is geregeld en de wijze waarop het wordt uitgevoerd tekortkomingen kent. Hoe de rekenkamer tot deze

conclusie is gekomen, wordt toegelicht in conclusie drie tot en met dertien. Dat zal het college hieronder ook per conclusie doen.

Conclusies detecteren

3 *Leidinggevenden hebben binnen de gemeente een belangrijke verantwoordelijkheid gekregen bij het detecteren van mogelijke integriteits- schendingen. Zij kunnen integriteitsschendingen ontdekken door open te staan voor signalen en door systematisch controles uit te voeren. In de praktijk pakken leidinggevenden deze rol echter niet altijd op. Hierdoor is onvoldoende geborgd dat de gemeente via controles en signalen integriteitsschendingen detecteert.*

Het college onderschrijft en herkent uw conclusie. Leidinggevenden hebben een grote rol en verantwoordelijkheid in het creëren van een open organisatiecultuur, een veilige werkomgeving en respectvol gedrag. We zien daarnaast ook een zekere mate van 'handelingsverlegenheid' van leidinggevenden om integriteitszaken (preventief) aan te pakken, te benoemen of ervan uit te gaan dat 'het wel goed zit.' We zetten stevig in op de hard controls (bijv. frauderisico's) en het verder ontwikkelen van ethisch leiderschap. Daarbij worden we geholpen door de bijzonder hoogleraar Integriteit van het Lokaal Bestuur, op initiatief van de gemeente Rotterdam, aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. We zijn volop aan de slag om dit met trainingen, e-learnings, workshops, teamoverleggen en sturingsgesprekken e.d. te verbeteren. Dat we er nog niet zijn, maakt dit onderzoek duidelijk.

4 *Een andere manier waarop de gemeente integriteitsschendingen kan ontdekken, is via meldingen van ambtenaren. Uit de enquête van de rekenkamer onder (oud-)medewerkers blijkt dat bijna 4 op de 10 respondenten die aangeven een integriteitsschending te hebben vermoed, dat niet binnen de gemeente hebben gemeld. Dit heeft twee belangrijke oorzaken, namelijk:*
   a *onbekendheid van de interne meldprocedure;*
   b *een interne meldcultuur die niet uitnodigt tot melden.*

Het college onderschrijft de conclusie dat de vermoedens van integriteitsschendingen groter zijn dan die we in beeld hebben. Wij staan voor een integere organisatie met de ambitie om alle signalen en meldingen te ontvangen. We willen er alles aan doen om de drempels zo laag mogelijk te houden, om regelingen en meldpunten bekend te maken en om het bewustzijn rond integriteit te vergroten. Er lag en ligt daarnaast een grote opgave om de meldcultuur te verbeteren. Zie ook hieronder onze reactie bij conclusie 5 en verderop bij de aanbevelingen.

Conclusies oppakken van signalen en meldingen

5 *De meeste meldingen komen binnen bij leidinggevenden, vertrouwenspersonen en HR-medewerkers. Zij moeten deze melding vervolgens oppakken en doorzetten naar de verantwoordelijke functionaris. In de praktijk zijn deze professionals onvoldoende toegerust op hun rol in het integriteitsproces, waardoor er een reëel risico is op het niet of onvoldoende oppakken van de melding. Hiervoor bestaan verschillende redenen:*

- *Bij een deel van de leidinggevenden is er sprake van handelingsverlegenheid of een zekere onwil om integriteitsmeldingen op te pakken.*
- *HR-medewerkers zijn niet altijd goed op de hoogte van de procedures. Bovendien zijn hun rol en verantwoordelijkheden rondom mogelijke integriteitschendingen onvoldoende helder.*
- *Vertrouwenspersonen moeten meldingen over vermoedelijke integriteitsschendingen doorzetten naar de coördinator integriteit en de directie van het desbetreffende cluster. Het onderscheid tussen vermoedelijke integriteitsschendingen en ongewenste omgangsvormen is*

in de praktijk echter niet altijd (meteen) helder en er bestaat bovendien onduidelijkheid over de werkwijze rondom het maken van dit onderscheid en het doorzetten van de integriteitsmeldingen door vertrouwenspersonen.

Het college staat voor een integere organisatie en accepteert op geen enkele wijze niet-integer handelen. Dat betekent dat wij alle signalen en meldingen hierover uiterst serieus nemen en professionals op hun rol dienen te zijn voorbereid. Wij streven daarin dan ook om zo dicht mogelijk de 100% te halen van alle signalen en meldingen. We zullen steviger inzetten op het verminderen van handelingsverlegenheid, op helderheid verschaffen over procedures en ondersteuning en op goed opgeleide professionals. Dat heeft onze prioriteit. Wij gaan bij aanbeveling 1 dieper in op het inrichten van een procedure voor alle meldingen over niet-integer handelen.

6 *Als een melding van een vermoedelijke integriteitsschending terechtkomt bij de clustercoördinator integriteit, voert deze een vooronderzoek uit en stelt op basis daarvan een advies op over het al dan niet instellen van een onderzoek. Doordat dit vooronderzoek vormvrij is en fluïde verloopt, bestaat het risico dat casussen niet goed worden opgepakt. De gemeente heeft met de invoering van het meldingenoverleg een systematiek ontwikkeld die kan bijdragen aan meer uniformiteit en voorspelbaarheid bij het oppakken van meldingen. Er is echter een risico dat het potentieel van het meldingenoverleg niet optimaal wordt benut.*

Het college onderschrijft deze conclusie en ziet dit risico ook. We gaan het vooronderzoek aanscherpen door expliciet de stappen te benoemen en vast te leggen, juist vanuit het oogpunt van de melder om duidelijker te maken waarom een melding wel of niet tot een feitenonderzoek leidt.

7 *Voor het oppakken van ongewenste omgangsvormen heeft de gemeente een separaat proces ingericht. Vertrouwenspersonen hebben hierin een belangrijke rol. Voor een gedeelte van de meldingen van ongewenste omgangsvormen volstaat het proces niet. Dit komt doordat:*

- *Het proces gericht is op de-escalatie en niet op waarheidsvinding. Hierdoor vindt casusgericht feitenonderzoek alleen in uitzonderlijke gevallen plaats. Dit terwijl zo'n onderzoek vanuit de verantwoordelijkheid van de gemeente om als werkgever te zorgen voor een sociaal veilig werkklimaat noodzakelijk kan zijn.*
- *Vertrouwenspersonen ervaren een gebrek aan mandaat, doorzettingsmacht en tijd. Ook vrezen sommige vertrouwenspersonen dat zij persoonlijk nadeel ondervinden van hun rol. Deze factoren vergroten het risico dat meldingen stranden of niet goed worden opgepakt.*

Melders verdienen bescherming. De vertrouwenspersoon wint het vertrouwen van kwetsbare collega's, zonder het organisatiebelang daarbij uit het oog te verliezen. Het college beseft dat hier spanning zit. Vertrouwenspersonen hebben instrumenten om, gegeven die vertrouwelijkheid, signalen aan de organisatie en directies mee te geven. Omdat de vertrouwenspersonen, onder meer, een gebrek aan doorzettingsmacht en mandaat ervaren gaan wij onderzoeken hoe wij hun positie kunnen versterken. Hierbij wordt meegenomen hoe waarheidsvinding een plek krijgt in het vervolgtraject na de melding. Bij uw aanbevelingen 1 en 2 gaat het college in op de verbeteringen die wij invoeren bij dit proces.

Conclusies onderzoeken van integriteitsmeldingen

8 *De gemeente heeft in haar werkwijze geborgd dat een onderzoek niet mag starten voordat er een goedgekeurd onderzoeksvoorstel is opgesteld. Het is echter onduidelijk hoe de gemeente*

in dit onderzoeksvoorstel bepaalt wie een onderzoek naar integriteitsmeldingen moet uitvoeren. Hiervoor bestaat geen afwegingskader of andersoortige systematiek. Hierdoor bestaat het risico dat keuzes niet op uniforme wijze worden genomen, waardoor meldingen mogelijk niet goed worden onderzocht.

Het college realiseert zich dat het duidelijk moet zijn wie er waarom een onderzoek uitvoert Wij zullen dat op zorgvuldige wijze laten vastleggen, juist vanwege de impact op alle betrokkenen. Een clustercoördinator integriteit legt altijd een gemotiveerd verzoek voor aan de concerndirecteur, waarna de algemeen directeur/ gemeentesecretaris beslist.

Deze bevat ook het voorstel, naast de onderzoeksmethoden, wie het onderzoek uitvoert: meestal de Centrale Onderzoekseenheid van de gemeente Rotterdam (wel of niet met aanvullende expertise), soms een extern integriteitsbureau.

Ook zullen we, wanneer we tot extern onderzoek overgaan, helder en inzichtelijk maken waarom we dit doen. Dan gaat om 1. bijzondere expertise, 2. grote omvang en/of complexiteit, 3. grote gevoeligheid.

9 *In de praktijk wordt de meerderheid van de onderzoeken door professionals 'in de lijn' onderzocht. Formeel bestaat deze vorm van integriteitsonderzoek niet en is er dus niets over vastgelegd. Hierdoor doen zich in de praktijk van lijnonderzoek kwaliteit- en zorgvuldigheidsrisico's voor.*

Het college onderschrijft deze conclusie. Leidinggevenden kunnen geen toegangspassen uitlezen, dossiers en systemen van medewerkers raadplegen, mail en andere communicatie inzien, etc. Wel kunnen zij gesprekken aangaan met medewerkers, hiervan verslag doen en/of advies inwinnen bij HR. En in dit lijnonderzoek zitten zeker zorgvuldigheidsrisico's, vandaar dat wij in de ondersteuning voor leidinggevenden hier meer aandacht voor gaan laten geven (zie aanbeveling 3).

Conclusies afhandelen van meldingen

10 *De gemeente beschikt niet over een afwegingskader of andersoortige systematiek dat voorschrijft of en zo ja welke maatregelen moeten worden opgelegd na integriteitsschendingen. In het proces voor ongewenste omgangsvormen is niets geregeld rondom het mogelijk treffen van maatregelen, terwijl maatregelen in de praktijk wel worden opgelegd. Hierdoor bestaat het risico dat maatregelen niet passend zijn of als zodanig worden beleefd.*

Op grond van deze conclusie gaat het college onderzoeken wat voor soort afwegingskader past bij een praktijk waarin feiten en omstandigheden in iedere zaak anders zijn. Bovendien is de arbeidsrechtelijke rechtspraak en literatuur voortdurend in beweging. Er zal extra ingezet worden op het registreren en administreren van dossiers.

Conclusies communicatie en nazorg

11 *Het integriteitsproces kan zorgen voor ongemak, stress en gezondheidsproblemen bij betrokkenen. Een goede informatieverstrekking in elke fase van het proces kan hierbij helpen. In de praktijk is de communicatie naar betrokkenen, en melders in het bijzonder,*

onvoldoende. Hierdoor is het voor hen onduidelijk wat er met de melding gebeurt. Dit kan nadelige gevolgen hebben voor de toekomstige meldingsbereidheid.

Het college onderschrijft deze conclusie. Wij hebben ondertussen al het voorstel van nazorg laten uitbreiden naar meer zorg voor alle betrokkenen en melders in het bijzonder. Daarmee ook wijzend op de vereiste zorg in de eerste fase van melden (voor-zorg), gedurende het meldproces (zorg-tijdens) en na afhandeling van de melding (de na-zorg). Zie ook aanbeveling 4.

12 *Het verlenen van nazorg aan melders vergroot de toekomstige meldingsbereidheid. De gemeente is ver gevorderd met het ontwikkelen van een nazorgplan. Het is van belang dat hierbij ook aandacht is voor de melder. Uit het onderzoek blijkt dat in het denken van de gemeente over nazorg vooral oog was voor de (onterecht) beklaagde.*

Het college onderschrijft deze conclusie. We hebben de uitwerking voor de zorg aan melders inmiddels laten toevoegen aan het nazorgplan. Zie verder onze reactie bij aanbeveling 4.

Conclusies leren

13 *Leren van mogelijke integriteitsschendingen is een cruciaal onderdeel van preventie. Het huidige leersysteem van de gemeente kent echter tekortkomingen. Bovendien zijn de noodzakelijke voorwaarden om op casus- en casusoverstijgend niveau te leren, niet aanwezig:*

- *De gemeente heeft geen vast proces ingericht om van mogelijke integriteitsschendingen te leren.*
- *De registratie en dossiervorming zijn onvolledig. Hierdoor bestaat het risico dat integriteitsrisico's uit beeld raken en leerkansen verloren gaan.*
- *De organisatiecultuur beperkt de ervaren ruimte van professionals om van integriteitscasussen te leren.*

De rekenkamer stelt dat de hulpmiddelen die afgelopen twee jaar zijn ingevoerd, niet optimaal worden benut en er binnen de gemeente lessen verloren gaan. Het college is het hiermee eens. Wij beseffen goed dat we er nog niet zijn, zie ook reactie op aanbeveling 6.

Hieronder gaat het college in op uw aanbevelingen.

Aanbevelingen

1 *Richt één procedure in voor het melden van vermoedelijke integriteitschendingen, differentieer daarbinnen waar nodig.*

Het college neemt deze aanbeveling over. Het college beseft dat de twee verschillende procedures voor omgangsvormen en vermoedens van integriteitsschendingen de overzichtelijkheid voor burgers en medewerkers niet ten goede komt. Het kan verwarrend werken. Wij hebben inmiddels de opdracht gegeven om het 1-

loketprincipe verder uit te werken en toe te passen voor alle signalen en meldingen. Dat is niet eenvoudig en snel geregeld. Het gaat om de rode knop 'meld ongewenst gedrag' op de startpagina van RIO en bij andere ingangen van melden (bij het Klant Contact Centrum, leidinggevenden, HR, vertrouwenspersonen, intranet) om deze eerst op te nemen en pas daarna te duiden.

Achter de 1-loketfunctie hechten wij grote waarde om te blijven differentiëren tussen omgangsvormen en integriteitsschendingen. Hiervoor bestaat een drietal argumenten, zoals deels al bij de conclusies naar voren kwam:
- De achtergrond vanuit verschillende wettelijke vertrekpunten, zoals u ook terecht stelt in uw rapport. Waarbij regels, richtlijnen en instrumenten rond omgangsvormen voortkomen uit de Arbowet en integriteitsschendingen uit de Ambtenarenwet;
- Het onderscheid is er daarnaast omdat het bij omgangsvormen in eerste instantie gaat om het bieden van veiligheid, reductie van stress en adviseren over oplossingen en vervolgstappen. Bij de vermoedens van schendingen staat het vaststellen van feiten voorop, de zgn. waarheidsvinding;
- Er is een verschil in het slachtofferschap, de medewerker versus de organisatie.

2 *Heroverweeg de rol en verantwoordelijkheden van de vertrouwenspersonen.*

In uw toelichting benoemt u een aantal zaken, wij gaan daar hieronder dieper op in.

a *Op dit moment fungeren vertrouwenspersonen als een meldpunt en behandelen de vertrouwenspersonen de meldingen over ongewenste omgangsvormen. Dit schuurt op het moment dat er zich casussen voordoen, waarbij er een behoefte bestaat aan waarheidsvinding en (disciplinaire) maatregelen. Vertrouwenspersonen hebben namelijk niet de bevoegdheden of doorzettingsmacht om aan deze behoefte te voldoen.*

In onze reactie van conclusie 5 is het college ingegaan op de dubbelrol van vertrouwenspersonen: het bijstaan van kwetsbare collega's en het organisatiebelang van een veilige werkomgeving. Het schuurt als melders het laten zitten bij een luisterend oor. En het schuurt dat vertrouwenspersonen niet door kunnen pakken. Wij hebben daarbij aangegeven dat er ook nu aan waarheidsvinding wordt gedaan en welke instrumenten er op dit moment zijn om de risico's zoveel mogelijk te beperken.

Het college neemt verder de volgende maatregelen, met plek voor waarheidsvinding:
- de coördinator vertrouwenspersonen heeft voortdurend afstemming met de manager integriteit en andere integriteitscollega's over de meldingen en er worden afspraken gemaakt wanneer onderzoek nodig is;
- het gevraagd en ongevraagd advies van vertrouwenspersonen richting de leiding krijgt meer impact en gewicht (via de coördinator vertrouwenspersonen en manager integriteit);
- de coördinator vertrouwenspersonen en manager integriteit zullen de (vervolg)schade beperken of oplossen door het vertrouwen te krijgen wanneer ook 'stil' geïntervenieerd wordt (na feitenonderzoek, hoor en wederhoor, etc).

b *Ook moet in de heroverweging nagedacht worden of de vertrouwenspersoon als een meldpunt gezien moet worden. Indien een vertrouwenspersoon er is als luisterend oor, in hoeverre kan dan het spreken met een vertrouwenspersoon als melding gezien worden?*

Wij onderscheiden een informele en een formele fase in het traject met vertrouwenspersonen. Betekenis en gevolg geven aan wat een medewerker vertelt is waar het om gaat, los van woorden als melding of klacht.

Om hier iets dieper op in te gaan: na de eerste opvang van luisteren, stressreductie, het geheim delen, komt de stap tot het meedenken in oplossingen. Kan de medewerker zelf de situatie oplossen door feedback te geven aan de veroorzaker, dan eindigt hiermee ook de melding. Is hulp nodig bij een gesprek met veroorzaker (bemiddeling of mediation), dan voorkomt deze stap verdere escalatie naar een formeel traject van klacht of aangifte. Ook dat is een optie, een formele melding of klacht indienen, waaruit een advies volgt aan de leiding. Het college zal nagaan of we dat standaard kunnen invoeren.

c *Tot slot dient in de herbezinning ook meegenomen te worden of het passend is dat het zijn van vertrouwenspersonen een rol blijft binnen de gemeente, die in de meeste gevallen in een paar uur per maand naast een andere functie ingevuld wordt.*

Dit is een onderwerp waar we op dit moment nog niet uit zijn. De gemeentelijke organisatie heeft op dit moment een fulltime Coördinator Vertrouwenspersonen en een Centraal Vertrouwenspersoon (naast 26 vertrouwenspersonen als rol). En sinds oktober 2023 zijn twee externe vertrouwenspersonen beschikbaar voor de gehele organisatie. Ook verhogen we de uren naar 4 uur per week. Tot slot: het college volgt voor dit moment nauwgezet de (landelijke) ontwikkelingen, de richtlijnen uit de branche en de aanbevelingen van de regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag.

3 *Bereid leidinggevenden beter voor op hun rol in het integriteitsproces door:*
- *integriteit steviger in te bedden in het personeelsbeleid voor leidinggevenden (denk aan: sollicitatieprocedure, functiebeschrijvingen, functioneringsgesprekken, trainingen en rollenspellen);*
- *te werken aan veranderingen in de organisatiecultuur. De omgang met integriteit kan verbeterd worden door meer prioriteit aan integriteit te geven in de dagelijkse werkzaamheden en ook de beladenheid van het onderwerp te verminderen. Een besef dat bij zo'n grote hiërarchische organisatie met een unieke maatschappelijke rol integriteitsschendingen altijd op de loer liggen, kan hierbij helpen.*

Het college neemt deze aanbeveling over. Het past in onze toekomstvisie en ambitie om te groeien in ethisch leiderschap, om integriteit steviger te borgen in ons personeelsbeleid en te werken aan een open en ethische organisatiecultuur. In onze reactie bij conclusie 3 hebben we de rol en verantwoordelijkheid van leidinggevenden bij integriteit benoemd, de geconstateerde handelingsverlegenheid en de samenwerking met de Erasmus Universiteit Rotterdam. Uw aanbeveling sluit daar naadloos bij aan. We laten dit dan ook verder uitwerken in concrete maatregelen.

4 *Zorg voor effectievere communicatie in elke fase van het meldingsproces en nazorg naar alle betrokkenen bij een integriteitsmelding, waarbij de aandacht voor melders, beklaagden en overige betrokkenen, zoals de betrokken afdeling, beter in evenwicht is.*

Het college onderschrijft deze aanbeveling. We hebben de uitwerking voor de zorg voor melders inmiddels laten toevoegen aan het nazorgplan. Hiermee is de zorg naar

alle betrokkenen (melders, beklaagden, de betrokken afdeling en de leidinggevende) geborgd.

5 *Vergroot de uniformiteit, voorspelbaarheid, transparantie en kwaliteit van de besluitvorming tot en met uitvoering van integriteitsonderzoeken door:*

- *een gestandaardiseerd kader te ontwikkelen voor vooronderzoek en deze fase af te sluiten met een formeel beslismoment;*
- *een afwegingskader of andersoortige systematiek te ontwikkelen dat richting geeft door wie een onderzoek moet worden uitgevoerd;*
- *formeel te regelen hoe omgegaan dient te worden met meldingen die nu 'in de lijn worden afgehandeld'.*

Het college neemt dit over en heeft bij conclusie 6 aangegeven bij het vooronderzoek expliciet de stappen te benoemen en vast te leggen. Juist vanuit het oogpunt van de melder om duidelijker te maken waarom een melding wel of niet tot een feitenonderzoek leidt.

De nieuw vast te leggen stappen bij het vooronderzoek zijn dan toetsing en weging van de aard van de melding (concreetheid, welke norm is geschonden), de ontvankelijkheid (gedrag binnen de organisatie, is een klachtprocedure geschikter), de ernst van de zaak (invloed op de organisatie, maatschappelijk impact), de valideerbaarheid (zijn feiten en omstandigheden te controleren), heeft melder kennis van het voorval (betrouwbaarheid van de melder), geloofwaardigheid van wat is gemeld (is er een verband tussen de melding en de feiten zoals bekend) en de actualiteit van de melding (van jaren is terug is nauwelijks onderzoekbaar).

De toetsingscriteria maken we hiermee expliciet en inzichtelijk. Datzelfde geldt voor wie een onderzoek uitvoert. Daarbij gaat het om de aanwezigheid van bijzondere expertise, de omvang en compliciteit en de gevoeligheid van het uit te voeren onderzoek.

Leidinggevenden kunnen gesprekken aangaan met medewerkers, hiervan verslag doen en/of advies inwinnen bij HR. In dit lijnonderzoek zitten zeker zorgvuldigheidsrisico's, vandaar dat wij in de ondersteuning voor leidinggevenden hier meer aandacht voor gaan laten geven en nemen wij mee in de uitwerking van aanbeveling 3.

6 *Bevorder het lerend vermogen van de gemeente door onder andere te investeren in een verdere verbetering van de registratie en dossiervorming en vergroot het inzicht in trends en ontwikkelingen door hier systematisch analyses op uit te voeren. Investeer ook in de organisatiecultuur door niet alleen belang te hechten aan tastbare resultaten, maar ook ruimte te maken voor reflectie.*

Het college neemt deze aanbeveling over. De rekenkamer stelt dat de hulpmiddelen als o.a. GIRS, het meldingenoverleg, side-letters en de kennisbank niet optimaal worden benut en er binnen de gemeente lessen verloren gaan. Er is geen vast proces waarin geregeld is wanneer en hoe deze hulpmiddelen worden ingezet en systematische analyses ontbreken. De hulpmiddelen zijn weliswaar afgelopen twee

jaar gerealiseerd, maar het college beseft ook dat we er nog niet zijn. Hoe we dat precies gaan realiseren, is op dit moment nog niet uitgewerkt.

Tot slot: nogmaals danken wij u voor het rapport. Wij gaan met uw conclusies en aanbevelingen vervolgstappen maken naar beter beleid. Wij realiseren ons dat wij bij de uitvoering hiervan al onze medewerkers nodig hebben en hopen dat dit rapport en gesprekken daarover een motiverende invloed heeft.

Rekenkamer ROTTERDAM

5 nawoord: aandachtspunten gemeenteraad

Op 15 november 2023 ontving de rekenkamer de bestuurlijke reactie van het college op dit rapport. Hierin geeft het college aan de hoofdconclusies van het rapport te onderschrijven. Het college wil alle aanbevelingen opvolgen en tevens stelt het college bij enkele aanbevelingen concreet voor hoe zij deze wil opvolgen. Hieronder gaat de rekenkamer in op de reactie van het college op de aanbevelingen.

Tabel A: reactie college op aanbevelingen

aanbeveling	reactie college
1 Richt één procedure in voor het melden van vermoedelijke integriteitschendingen, differentieer daarbinnen waar nodig.	Het college neemt deze aanbeveling over.
2 Heroverweeg de rol en verantwoordelijkheden van de vertrouwenspersonen.	Het college neemt deze aanbeveling over.
3 Bereid leidinggevenden beter voor op hun rol in het integriteitsproces door: a integriteit steviger in te bedden in het personeelsbeleid voor leidinggevenden (denk aan: sollicitatieprocedure, functiebeschrijvingen, functioneringsgesprekken, trainingen en rollenspellen); b te werken aan veranderingen in de organisatiecultuur. De omgang met integriteit kan verbeterd worden door meer prioriteit aan integriteit te geven in de dagelijkse werkzaamheden en ook de beladenheid van het onderwerp te verminderen. Een besef dat bij zo'n grote hiërarchische organisatie met een unieke maatschappelijke rol integriteitsschendingen altijd op de loer liggen, kan hierbij helpen.	Het college neemt deze aanbeveling over.
4 Zorg voor effectievere communicatie in elke fase van het meldingsproces en nazorg naar alle betrokkenen bij een integriteitsmelding, waarbij de aandacht voor melders, beklaagden en overige betrokkenen, zoals de betrokken afdeling, beter in evenwicht is.	Het college neemt deze aanbeveling over.
5 Vergroot de uniformiteit, voorspelbaarheid, transparantie en kwaliteit van de besluitvorming tot en uitvoering van integriteitsonderzoeken door: a een gestandaardiseerd kader te ontwikkelen voor vooronderzoek en deze fase af te sluiten met een formeel beslismoment; b een afwegingskader of andersoortige systematiek te ontwikkelen dat richting geeft door wie een onderzoek moet worden uitgevoerd; c formeel te regelen hoe omgegaan dient te worden met meldingen die nu 'in de lijn worden afgehandeld'.	Het college neemt deze aanbeveling over.
6 Bevorder het lerend vermogen van de gemeente door onder andere te investeren in een verdere verbetering van de registratie en dossiervorming en vergroot het inzicht in trends en ontwikkelingen door hier systematisch analyses op uit te voeren. Investeer ook in de organisatiecultuur door niet alleen belang te hechten aan tastbare resultaten, maar ook ruimte te maken voor reflectie.	Het college neemt deze aanbeveling over.

Omdat het college alle aanbevelingen overneemt heeft de rekenkamer weinig aandachtspunten voor de raad. Wel wil de rekenkamer stilstaan bij de volgende twee punten.

Bij de reactie op de aanbeveling twee, de heroverweging van de rol van de vertrouwenspersoon, gaat de gemeente in op de maatregelen die zij wil treffen om vertrouwenspersonen de mogelijkheden te geven om door te pakken. Hierbij kiest het college er dus voor om de rol van de vertrouwenspersoon, zoals deze nu is als meldpunt, in stand te houden en verder uit te breiden. Een van de maatregelen die het college daarbij neemt is om te zorgen dat er 'stil' geïntervenieerd kan worden, na feitenonderzoek, hoor en wederhoor. Hoewel het in lijn met de eerste aanbeveling van de rekenkamer is dat er inderdaad feitenonderzoek kan plaatsvinden bij ongewenste omgangsvormen, roept het wel vragen op wat verstaan kan worden onder 'stil' interveniëren. Integriteit en de wijze waarop de gemeente hiermee omgaan vraagt om transparante processen waarbij voor melder en de persoon waarover de melding gaat, duidelijk is wat er gaat en kan gebeuren.

Tot slot valt bij de laatste aanbeveling, over het lerend vermogen van de gemeente op dat de gemeente ingaat op de bestaande methodes om te leren en in wil zetten op een betere toepassing hiervan. De aanbeveling roept echter ook op tot een cultuurverandering waarin ruimte gemaakt wordt voor reflectie. De rekenkamer onderstreept het belang om ook te werken aan een organisatiecultuur waarin tijd en ruimte is om te leren.

nota van bevindingen

1 inleiding

1-1 aanleiding

Op 17 december 2020 besprak de Rotterdamse gemeenteraad een integriteitscasus die zich in het cluster Stadsbeheer heeft voorgedaan. Medio 2017 en in mei 2018 had de gemeente vanuit de rijksrecherche signalen ontvangen over vermeende integriteitsschendingen bij de afdeling Uitvoering Werken. Uit onderzoek naar deze casus bleek dat vanaf 2009 tot medio 2018 door meerdere medewerkers, voornamelijk afzonderlijk van elkaar in verschillende teams, (vermoedelijk) malversaties hebben plaatsgevonden met meerdere leveranciers. Het gaat voornamelijk om financieel gedreven fraude (ophogen van facturen), maar ook is er sprake geweest van het lekken van (vertrouwelijke) informatie tijdens een aanbestedingstraject naar één van de inschrijvers. In totaal werd van vijf medewerkers bij Uitvoering Werken, cluster Stadsbeheer vastgesteld dat zij fraude hebben gepleegd en hier persoonlijk gewin aan hebben overgehouden. Naar schatting van de onderzoekers werd de gemeente voor zo'n € 2 mln. gedupeerd.[8]

Uit de debatten in commissies en de raad is de verzuchting te horen dat er 'alweer' een casus aan het licht kwam; eerder kende de gemeente Rotterdam al de zogenaamde Boompjeskade-affaire (ook wel de Waterfrontaffaire genoemd). De raad stelde ook vragen over de organisatiecultuur bij de gemeente. De raad vroeg zich onder meer af of ambtenaren zich wel voldoende veilig voelen om melding te doen bij een vertrouwenspersoon of de gemeentelijke ombudsman.[9] Bij de besproken casus valt immers op dat deze lange tijd heeft kunnen voortduren en dat verschillende ambtenaren zich hieraan schuldig maakten. Daarnaast is de melding niet intern binnen de gemeente aan het licht gekomen, maar is zij daarop gewezen door de rijksrecherche. De gemeenteraad nam daarom op 17 december 2020 verschillende moties aan, waaronder twee waarmee de raad respectievelijk de rekenkamer en het college verzoekt een onderzoek te doen naar integriteit.[10] De rekenkamer heeft op 27 januari 2021 laten weten dit verzoek in te willigen.[11] Daarna heeft de rekenkamer een nadere, meer operationele precisering van de onderzoeksvragen en -methoden uitgewerkt. Deze is in april 2022 gepubliceerd en als bijlage bij het jaarverslag 2021 van de rekenkamer opgenomen.[12]

8 Strated Consulting, Samenvatting 'Onderzoeken integriteitscasus Stadsbeheer', november 2020.

9 Gemeenteraad Rotterdam. *Raadsvergadering 17 december 2020.* Verkregen van: https://gemeenteraad.rotterdam.nl/Agenda/Index/94969255-9949-4313-8b27-81a35130d1f3.

10 Gemeenteraad Rotterdam, motie 'Integer ben je niet een beetje', 17 december 2020; gemeenteraad Rotterdam, motie 'Integriteit verdient integer handelen – rekenkamer', 17 december 2020.

11 Rekenkamer Rotterdam, raadsbrief 'Verzoek rekenkameronderzoek naar integriteit', 27 januari 2021.

12 Rekenkamer Rotterdam, 'Jaarverslag 2021', april 2022, p. 57.

1-2 ontwikkelingen sinds december 2020

Zoals gezegd heeft de raad niet alleen de rekenkamer gevraagd om een onderzoek, maar ook het college. Het college heeft daarom in februari 2021 een opdracht uitgezet voor naar integriteit binnen de organisatie van de gemeente.[13] Op 15 maart 2021 is deze opdracht formeel verleend aan Strated Consulting. Op 7 mei 2021 is het eindrapport opgeleverd en gepresenteerd aan de ambtelijk opdrachtgever.[14] Het rapport is op 29 juni 2021 met de gemeenteraad gedeeld, begeleid door een brief van het college.[15] In de brief geeft het college aan dat "het doel is de stap te maken naar een organisatie met een professionele, integrale benadering van integriteit en een focus op individuele verantwoordelijkheid. De integriteitsopgave is een langdurig en complex proces, waarmee we de basis leggen voor structurele inbedding en bewustzijn."[16] Ook de aanbevelingen uit het onderzoeksrapport van Strated Consulting zijn opgenomen in de brief. In totaal zijn er 28 aanbevelingen gedaan. Voorbeelden van aanbevelingen zijn zaken als "structurele en consistente aandacht voor nevenfuncties", "aandacht voor de doorleefbaarheid en toegankelijkheid protocollen", het opstellen van een "draaiboek voor grootschalige meldingen en samenwerking FIOD, OM en Rijksrecherche" en het "vastleggen wie verantwoordelijk is voor communicatie [rondom integriteitsmeldingen] en het eventuele rehabilitatieproces".[17] Een overzicht van alle aanbevelingen is opgenomen in bijlage 4.

De aanbevelingen uit het onderzoek van Strated Consulting en de aanbevelingen uit andere onderzoeken en scans hebben geresulteerd in een gemeentelijk actieplan rondom integriteit. In dit plan staan 34 acties die de gemeente wil doorvoeren in de periode 2021 tot en met 2023.[18] Met behulp van dit actieplan wil de gemeente de eerder genoemde transitie maken naar een organisatie met een professionele integrale benadering van integriteit. Hiertoe heeft de directie BCO (namens de gemeentesecretaris) ook een fulltime manager integriteit aangesteld die verantwoordelijk is voor de uitvoering van dit plan.[19]

Zowel de uitvoering van dit actieplan als het rekenkameronderzoek vindt plaats in een periode waarin integriteit, en ongewenste omgangsvormen in het bijzonder, veel maatschappelijke aandacht krijgen. Het jaar 2022 trapte af met een aflevering van het online televisieprogramma 'BOOS' over het talentenprogramma 'The Voice of Holland', waarin meerdere deelnemers van het talentenprogramma vertellen bloot te zijn gesteld aan verschillende vormen van grensoverschrijdend gedrag.[20] Maar ook later dat jaar en in 2023 blijft er maatschappelijke aandacht voor ongewenste omgangsvormen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit krantenkoppen als: 'In de succesvolle tv-machine van DWDD werd menig redacteur vermalen'[21], 'Medewerkers NOS Studio Sport zeggen al 15 jaar lang niet gehoord te worden bij meldingen van onacceptabel

13 Gemeente Rotterdam, 'Opdrachtomschrijving meervoudig onderhandse aanbesteding 'Gezocht: Het beste integriteitsonderzoek voor Rotterdam', 8 februari 2021.

14 Dit betreft de directeur van het cluster BCO.

15 College van Burgemeester en Wethouders, collegebrief 'Ambtelijke integriteit gemeente Rotterdam / Moties en toezeggingen', 29 juni 2021.

16 College van Burgemeester en Wethouders, collegebrief 'Ambtelijke integriteit gemeente Rotterdam / Moties en toezeggingen', 29 juni 2021, p. 3.

17 College van Burgemeester en Wethouders, collegebrief 'Ambtelijke integriteit gemeente Rotterdam / Moties en toezeggingen', 29 juni 2021, p. 3.

18 College van Burgemeester en Wethouders, collegebrief 'Ambtelijke integriteit gemeente Rotterdam / Moties en toezeggingen', 29 juni 2021, p. 4; Gemeente Rotterdam, 'Actieplan Integriteit', versie 7 juni 2023.

19 College van Burgemeester en Wethouders, collegebrief 'Ambtelijke integriteit gemeente Rotterdam / Moties en toezeggingen', 29 juni 2021, p. 2.

20 BOOS. *Aflevering 'this is the voice', 20 januari 2022*. Verkregen van: 'https://www.youtube.com/watch?v=1idPrF17UP0'.

21 Bormans, A., Effting, M. & Feenstra, W., In de succesvolle tv-machine van DWDD werd menig redacteur vermalen. In *Volkskrant*, 18 november 2022.

gedrag'[22], 'Haagse oud-wethouder Richard de Mos vrijgesproken in corruptiezaak'[23] en 'Ruim 1 op de 3 Tweede Kamerbewoners ervoer grensoverschrijdend gedrag op de werkvloer'.[24]

Aandacht voor grensoverschrijdend gedrag klinkt niet alleen in de media, ook in de landelijke politiek is er aandacht voor dit onderwerp. Het kabinet heeft in 2022 een onafhankelijke regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld aangesteld voor de duur van drie jaar. De regeringscommissaris is er niet alleen om te adviseren over hoe seksueel grensoverschrijdend gedrag tegen gegaan kan worden, ze zal tevens "als herkenbaar boegbeeld én aanjager optreden voor de verandering die nodig is om de cultuur die leidt tot grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld te doorbreken. Zij zal daarover een langjarig maatschappelijk debat organiseren."[25]

In 2021 en 2022 is bovendien de Wet huis voor klokkenluiders herzien. Daarbij is de naam van deze wet gewijzigd in Wet bescherming klokkenluiders.[26] Zoals de verandering van de naam van de wet al doet vermoeden, is er in de gewijzigde wet meer aandacht voor de bescherming van melders. Het voorschrift dat melders niet mogen worden benadeeld is dan ook verstevigd. Ook hoeven melders niet meer eerst intern te melden om deze bescherming te genieten en kunnen zij rechtstreeks extern melden. Dit geldt onder voorwaarden ook voor melders die direct naar de pers stappen. Door deze wijzigingen is een veilig werkklimaat (en meldklimaat) nog belangrijker geworden, zo geeft ook de Rijksoverheid op haar website aan.[27] Het is immers in het belang van de organisatie dat zij zo snel mogelijk op de hoogte is van een mogelijke schending, zodat zij deze kan stoppen en passende maatregelen kan treffen. De snelste wijze om hiervan op de hoogte te komen, is wanneer melders direct intern melden.

Op basis van de Wet huis voor klokkenluiders waren werkgevers[28] reeds verplicht om een procedure te hebben voor het melden van een vermoedelijke misstand binnen de eigen organisatie. De eisen waaraan deze procedure moet voldoen zijn echter aangescherpt. Uit de wijzigingen blijkt ook meer aandacht voor de positie van de melder. Zo zijn er verplichtingen om de melder op de hoogte te houden doorgevoerd,

22 Effting, M., Feenstra, W. & Bormans, A., Medewerkers NOS Studio Sport zeggen al 15 jaar lang niet gehoord te worden bij meldingen van onacceptabel gedrag, In *Volkrant*, 22 december 2022.

23 Onbekend, Haagse oud-wethouder Richard de Mos vrijgesproken in corruptiezaak. In *RTL Nieuws*, 21 april 2023.

24 Dit bleek in het onderzoek 'Kracht zonder tegenkracht' van de Universiteit Utrecht. Bron: Righton, N., Ruim 1 op de 3 Tweede Kamerbewoners ervoer grensoverschrijdend gedrag op het werk. In *Volkskracht*, 17 april 2023.

25 Rijksoverheid. *Mariëtte Hamer start vandaag als regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld*. Verkregen van: https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/04/05/mariette-hamer-start-vandaag-als-regeringscommissaris-seksueel-grensoverschrijdend-gedrag-en-seksueel-geweld.

26 Tweede Kamer der Staten-Generaal, memorie van toelichting 'Wijziging van de Wet Huis voor Klokkenluiders en enige andere wetten ter implementatie van Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 (PbEU 2019, L305) en enige andere wijzigingen', 1 juni 2021.

27 Rijksoverheid. *Betere bescherming klokkenluiders.* Verkregen van: https://www.wetbeschermingklokkenluiders.nl/wat-verandert-er/betere-bescherming-klokkenluiders.

28 Waarbij minimaal 50 personen werkzaam zijn.

evenals een aanscherping van de geheimhoudingsplicht rondom de identiteit van de melder.[29]

1-3 definitie integriteit en aanverwante begrippen

Het concept 'integriteit' kent geen eenduidige definitie. In de literatuur wordt integriteit veelal gedefinieerd als het handelen overeenkomstig de daarvoor geldende morele waarden en normen en de daarmee samenhangende (spel)regels.[30] Van politici, bestuurders en ambtenaren wordt verwacht dat zij op een zorgvuldige wijze omgaan met bevoegdheden, macht, middelen en verantwoordelijkheden waarover zij ten behoeve van het algemeen belang beschikken en dat zij burgers en collega's op correcte wijze behandelen.[31] Op het moment dat zij in strijd met de geldende normen, waarden en regels handelen, is er sprake van een integriteitsschending. In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen tien typen integriteitschendingen:

- corruptie (omkoping, bevoordeling vrienden, familie, partijgenoten);
- fraude of diefstal;
- belangenverstrengeling door dubieuze giften en beloften of door onverenigbare functies en activiteiten;
- ongeoorloofd gebruik van geweld tegen burgers en verdachten;
- ongeoorloofde methoden bij bijvoorbeeld opsporing;
- misbruik en manipulatie van informatie;
- twijfelachtige omgangsvormen en bejegening (discriminatie, intimidatie);
- verspilling;
- wanprestatie;
- wangedrag in de vrije tijd.[32]

Begrippen die rondom integriteit ook vaak gebezigd worden, zijn grensoverschrijdend gedrag, ongewenste omgangsvormen, klokkenluider en misstand. Zoals uit de beschrijving van de typen integriteitsschendingen blijkt, zijn twijfelachtige omgangsvormen of ongewenste omgangsvormen een type integriteitsschending. De term grensoverschrijdend gedrag heeft hiermee te maken en specificeert dat het gedrag betreft waarmee een grens overschreden wordt. Er is geen duidelijke afbakening wanneer gedrag grensoverschrijdend is. Afhankelijk van het perspectief dat er gehanteerd wordt, kan er een afbakening gemaakt worden. Vanuit juridisch perspectief kan bijvoorbeeld gedacht worden aan gedrag dat de wettelijke grens overschrijdt (het is strafbaar). Vanuit een meer psychologisch perspectief kan gedacht worden vanuit de grens van het slachtoffer. In dat geval is er sprake van grensoverschrijdend gedrag op het moment dat het slachtoffer dit zo ervaart.[33] Er kan ook nog vanuit de gevolgen gedacht worden. Gedrag wordt dan als grensoverschrijdend beschouwd op het moment dat het iemand schade berokkent op

29 Rijksoverheid. *Strengere eisen interne meldprocedure.* Verkregen van: https://www.wetbeschermingklokkenluiders.nl/wat-verandert-er/strengere-eisen-interne-meldprocedure.

30 Huberts, L. 'Mag het Ietsje Meer Zijn? Integriteitsonderzoek in het Mijnenveld van de Moraal'. Amsterdam: Vrije Universiteit, 2003.

31 De Graaf, G., & Huberts, L. W. J. C. 'Integriteit in het Nederlands openbaar bestuur'. In R. Andeweg, & J. Thomassen (Eds.), 'Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie'. Leiden: University Press/Amsterdam University Press, 2011, pp. 477-497.

32 Huberts, L. W. J. C., Pijl, D., & Steen, A. 'Integriteit en corruptie'. In C. J. C. F. Fijnaut, E. R. Muller, & U. Rosenthal (Eds.), 'Politie. Studies over haar werking en organisatie', 1999, pp. 445-472.

33 Rutgers Nisso groep, 'Seksueel grensoverschrijdend gedrag binnen vrijwilligersorganisaties', 2009, p. 18.

fysiek, mentaal of emotioneel vlak. Deze afbakening wordt bijvoorbeeld gehanteerd door de stichting Slachtoffer Hulp Nederland.[34]

Klokkenluider is een term die juridisch gezien geen specifieke betekenis heeft, hoewel de naam van de wetgeving wellicht anders doet vermoeden. Uit de begrippenlijst van de Wet bescherming klokkenluiders blijkt dat met die term gedoeld wordt op de formele term 'melder'. Dat wil zeggen iemand die een vermoeden van een misstand in de eigen organisatie of bij een bevoegde autoriteit meldt of openbaar maakt.[35] De naam klokkenluider is daarmee dus een informele term voor iemand die een melding maakt.

Misstand is een begrip dat ook in de Wet bescherming klokkenluiders wordt gebezigd. Zoals beschreven in paragraaf 1-2 verplicht deze wet organisaties een meldprocedure te hebben om een misstand te melden. Uit de begrippenlijst die bij het wetsvoorstel hoort, blijkt dat onder een misstand het volgende wordt verstaan:

1 een schending of een gevaar voor schending van het Unierecht[36] of
2 een handeling of nalatigheid waarbij het maatschappelijk belang in het geding is en er sprake is van:
   a een schending of gevaar voor schending van een wettelijk voorschrift of interne regels van een werkgever of
   b een gevaar voor de volksgezondheid of
   c een gevaar voor de veiligheid van personen of
   d een gevaar voor de aantasting van het milieu of
   e een gevaar voor het goed functioneren van de openbare dienst of een onderneming als gevolg van een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten.[37]

Bij de eerste categorie misstanden is sprake van een schending van het Unierecht. Met Unierecht wordt gedoeld op Europese wetgeving, die is vastgelegd in een Europese verordening of richtlijn. Onderwerpen die geregeld zijn in het Unierecht zijn bijvoorbeeld overheidsopdrachten, productveiligheid, bescherming van het milieu, volksgezondheid en bescherming van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens.[38] De tweede categorie misstanden (hoewel er wel een zekere inhoudelijke overlap bestaat) gaat over handelingen of nalatigheid waarbij het maatschappelijk belang in het geding is. Op de website van het Huis voor de Klokkenluiders worden twee kenmerken genoemd van situaties met maatschappelijk belang, namelijk situaties:

- die meerdere mensen aangaan;
- die regelmatig voorkomen of ernstige gevolgen hebben.

34 Slachtofferhulp Nederland. *Grensoverschrijdend gedrag op de werkvloer.* Verkregen van: https://www.slachtofferhulp.nl/professionals/praktische-ondersteuning/quickscan-grensoverschrijdend-gedrag/#:~:text=Bij%20grensoverschrijdend%20gedrag%20brengt%20iemand,ook%20binnen%20organisaties%20en%20bedrijven.

35 Rijksoverheid. *Wet bescherming Klokkenluiders 'begrippenlijst'.* Verkregen van: https://www.wetbeschermingklokkenluiders.nl/documenten/publicaties/2022/09/08/begrippenlijst#:~:text=Misstand,-Een%20schending%20of&text=Een%20handeling%20of%20nalatigheid%20waarbij,gevaar%20voor%20de%20volksgezondheid%20of.

36 Hiermee wordt gedoeld op Europees recht.

37 Rijksoverheid. *Wet bescherming Klokkenluiders 'begrippenlijst'.* Verkregen van: https://www.wetbeschermingklokkenluiders.nl/documenten/publicaties/2022/09/08/begrippenlijst#:~:text=Misstand,-Een%20schending%20of&text=Een%20handeling%20of%20nalatigheid%20waarbij,gevaar%20voor%20de%20volksgezondheid%20of.

38 Huis voor Klokkenluiders. *Melding en onderzoek.* Verkregen van: https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/onderzoek-door-het-huis.

onderlinge verhoudingen integriteit, grensoverschrijdend gedrag en ongewenste omgangsvormen en misstanden
Het is moeilijk om precies te schetsen hoe de verschillende begrippen zich tot elkaar verhouden, omdat deze niet strak afgebakend zijn. Uit een vergelijking van beschikbare informatie over de term misstanden en integriteit blijkt dat misstanden wel altijd integriteitkwesties betreffen, maar niet andersom.[39] Van een misstand is alleen sprake als het meerdere mensen aangaat en het regelmatig voorkomt. Integriteitsschendingen kunnen wel eenmalige gebeurtenissen zijn die slechts één persoon betreffen. Zoals gezegd, worden ongewenste omgangsvormen als een type integriteitschending beschouwd. Ook deze gedragingen vallen dus binnen de term integriteit.

Gezien het meer individuele karakter van ongewenste omgangsvormen en grensoverschrijdend gedrag zijn dergelijke voorvallen niet per definitie een misstand. Overlap tussen deze begrippen is echter niet uitgesloten, al is het maar omdat zaken als discriminatie en vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag per wet verboden zijn en in de opsomming onder de tweede categorie misstanden het schenden van wettelijke voorschriften wordt genoemd. Kijkend naar de definitie van een misstand is het daarbij wel van belang dat dergelijk gedrag meerdere mensen aangaat, vaker voorkomt of ernstige gevolgen heeft. In figuur 1-1 zijn de verschillende begrippen schematisch weergegeven.

figuur 1-1: schematisch overzicht integriteit, misstanden en ongewenst gedrag

Zoals in figuur 1-1 te zien is, bestaat integriteit niet sec uit misstanden, ongewenste omgangsvormen en grensoverschrijdend gedrag. Van bepaalde typen integriteitsschendingen, zoals bijvoorbeeld misdragingen in de vrije tijd, is voor te stellen dat het niet meerdere mensen aangaat, of dat het een eenmalig incident betreft dat niet vaker voorkomt. Hierdoor zijn dergelijke gedragingen die wel met integriteit te maken hebben niet per se een misstand.

1-4 scope rekenkameronderzoek

De gemeente heeft een verscheidenheid aan taken met betrekking tot integriteit. Zo heeft ze een preventieve taak om zoveel als mogelijk te voorkomen dat schendingen plaatsvinden. Deze taak behelst een scala aan activiteiten. Denk daarbij aan het

39 Deze vergelijking is door de rekenkamer uitgevoerd.

inventariseren van de verschillende risico's per onderdeel van de organisatie en het treffen van maatregelen die dienen te voorkomen dat deze risico's zich materialiseren. Ook het bevorderen van een organisatiecultuur waarbinnen wordt gewerkt conform de regels, normen en waarden behoort tot de preventieve taak van de gemeente. Alleen inzetten op het voorkomen van integriteitsrisico's is echter niet voldoende. De gemeente dient ook maatregelen te treffen om integriteitsschendingen te detecteren. Vervolgens is het belangrijk dat zij signalen en meldingen op adequate wijze oppakt, onderzoekt en afhandelt. Ook dient de gemeente van deze signalen en meldingen te leren en maatregelen te treffen gericht op het voorkomen van integriteitsschendingen in de toekomst.

Het gehele proces van detecteren, oppakken, onderzoeken, afhandelen en leren van integriteitsschendingen staat centraal in dit onderzoek. Omdat de organisatiecultuur ertoe kan bijdragen of en hoe (mogelijke) integriteitsschendingen wel/niet worden gedetecteerd, wel/niet worden opgepakt en onderzocht, wel/niet tot maatregelen leiden en hier al dan niet van wordt geleerd, wordt ook de organisatiecultuur onderzocht.

figuur 1-2: integriteitsproces

vraagstelling
De centrale vraag van dit onderzoek is:

Hoe is binnen de gemeente het proces van detecteren, oppakken en onderzoeken, afhandelen en leren van integriteitsschendingen georganiseerd en is het adequaat om integriteitsschendingen te ontdekken en de kans op nieuwe integriteitsschendingen te verkleinen?

De centrale vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:
1 Hoe detecteert de gemeente (vermoedens van) integriteitsschendingen en is zij hiertoe voldoende toegerust?
2 Hoe worden vermoedens van integriteitsschendingen opgepakt en in hoeverre zijn de afwegingen die daarbij worden gemaakt navolgbaar en passend?
3 Hoe worden integriteitsmeldingen onderzocht en wat zijn de ervaringen van betrokkenen?
4 Hoe worden vermoedens van integriteitsschendingen afgehandeld en in hoeverre gebeurt dit op adequate wijze?
5 Hoe leert de gemeente van mogelijke integriteitsschendingen en in hoeverre wordt deze kennis voldoende gebruikt om nieuwe integriteitsschendingen te voorkomen?

6 In hoeverre belemmeren dan wel bevorderen elementen in de organisatiecultuur dat integriteitsschendingen worden gedetecteerd, opgepakt en onderzocht, afgehandeld en dat hiervan wordt geleerd?

1-5 afbakening

Met betrekking tot de afbakening van dit onderzoek zijn de volgende punten relevant:

- Dit onderzoek focust zich op het detecteren, oppakken en onderzoeken, afhandelen en leren van integriteitsschendingen. Maatregelen die gericht zijn op het voorkomen van integriteitsschendingen vallen dus buiten de scope van dit onderzoek. Wel wordt onderzocht of en hoe lessen uit (mogelijke) integriteitsschendingen worden vertaald naar maatregelen die gericht zijn op het verkleinen van de kans op nieuwe integriteitsschendingen.
- In het onderzoek wordt gekeken naar de onderzoeken die de gemeente doet naar mogelijke integriteitsschendingen. De rekenkamer richt zich daarbij op de wijze waarop het onderzoeksproces wordt vormgegeven en of de waarborgen die nodig zijn, aanwezig zijn. De rekenkamer zal dus niet toetsen of de conclusies uit onderzoeken juist zijn.
- De hoofdvraag van dit onderzoek richt zich op ambtelijke integriteitsschendingen. Dit betekent dat integriteitsschendingen door bestuurders buiten de scope van dit onderzoek vallen.
- Het onderzoek richt zich op de periode 2016 tot en met april 2023.
- In paragraaf 1-3 is te lezen dat bepaalde begrippen, zoals integriteit en aanverwante begrippen, geen geheel vastomlijnde definities kennen. De rekenkamer gaat in dit onderzoek uit van de begrippen zoals beschreven in paragraaf 1-3 en onderzoekt daarmee de breedte van het onderwerp integriteit. Indien de gemeente, melders of andere ambtenaren hier dilemma's bij ervaren zal de rekenkamer deze beschrijven.

1-6 onderzoeksaanpak

Hierna worden kort de hoofdlijnen van de onderzoeksaanpak beschreven. Een uitgebreidere toelichting staat in de onderzoeksverantwoording in bijlage 1. Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen zijn verschillende methoden van dataverzameling gebruikt. De gevoeligheid van het thema integriteit en de vaak subjectieve ervaring ervan maakten het voor de rekenkamer noodzakelijk om in dit onderzoek triangulatie toe te passen. Dit houdt in dat de bevindingen in dit onderzoek zijn gebaseerd op een combinatie van verschillende data, die op verschillende manieren zijn verzameld. Zo is data verzameld in interviews, door middel van een enquête, door casusonderzoek en met een cultuuronderzoek. De inzet van verschillende onderzoeksmethoden maakt de bevindingen betrouwbaarder en meer valide. Hieronder volgt een korte uitleg van de verschillende methoden.

enquête

De rekenkamer heeft voor het onderzoek een vragenlijst ontwikkeld om de ervaringen van ambtenaren met integriteitsschendingen in kaart te brengen. De volledige vragenlijst is opgenomen in bijlage 2. De enquête is verstuurd naar 19.000 huidige medewerkers en 3.330 oud-medewerkers. Van de 19.000 benaderde ambtenaren hebben in totaal 6.133 de vragenlijst volledig ingevuld en 1.748 deels ingevuld. Dit betekent dat van de huidige medewerkers 41% aan de vragenlijst is begonnen en 32% de vragenlijst ook heeft afgerond. In totaal hebben 433 oud-medewerkers de enquête volledig ingevuld. Dit is 13% van alle oud-medewerkers die zijn benaderd.

De rekenkamer heeft op de enquêtedata een analyse uitgevoerd, waarmee ze de ervaringen van melders met integriteit, hun leidinggevenden en het eventueel doen van meldingen hierover bij de gemeente in kaart heeft gebracht.

casusonderzoek
Het casusonderzoek is uitgevoerd om een beter beeld te krijgen van hoe de gemeente in de praktijk omgaat met integriteitsmeldingen en hoe de melders dit beleven. Het casusonderzoek bestaat uit twee onderdelen:
- zogenaamde belevingscasussen waarbij respondenten zijn gesproken;
- dossiercasussen waarbij de rekenkamer de dossiers heeft onderzocht.

belevingscasussen
In de enquête is aan de respondenten gevraagd of zij beschikbaar waren om verder te praten over hun ervaring met melden. Iets minder dan 400 respondenten hebben aangegeven beschikbaar te zijn. Uit deze groep respondenten is een steekproef getrokken waarbij gestreefd is naar zoveel mogelijk variatie, bijvoorbeeld rondom cluster, type casus, gehanteerd meldpunt, lengte van het casusverloop en uitkomst van de casus. Uiteindelijk heeft de rekenkamer 13 respondenten gesproken over hun ervaringen met het doen van een integriteitsmelding of hun ervaring als leidinggevenden rondom een integriteitsmelding.[40] Daarbij zijn respondenten ook verzocht om alle stukken die zij hebben over de melding met de rekenkamer te delen, zodat er een zo compleet mogelijk beeld verkregen kon worden van de casus. Voor het voeren van de gesprekken heeft de rekenkamer een deskundige gespreksleider ingehuurd. Alle interviews zijn letterlijk uitgewerkt en geanalyseerd op patronen in de ervaringen van meldingen en hun leidinggevenden.

dossiercasussen
De rekenkamer heeft ook zogenaamde dossiercasussen bestudeerd. Aanvankelijk was het de bedoeling om de dossiers van de respondenten van de belevingscasussen op te vragen bij de gemeente (en dus geen onderscheid te maken in het type casus). Door de wijze waarop de dossiers bij de gemeente zijn opgeslagen, was het echter niet mogelijk om zonder medewerking van één of meerdere gemeenteambtenaren specifieke dossiers op te vragen of dossiers in te zien. Doordat de anonimiteit – de voorwaarde voor gesprekken met de respondenten – niet kon worden gewaarborgd, heeft de rekenkamer voor het dossieronderzoek andere casussen geselecteerd.

Voor het dossieronderzoek zijn 27 casussen opgevraagd. Bij het maken van de selectie heeft de rekenkamer zich gericht op de kenmerken van casussen die uit de registratie en jaarverslagen blijken. Wederom is daarbij gestreefd naar zo veel mogelijk variatie. Op basis van kenmerken van een casus, bijvoorbeeld cluster en 'onderzoek uitgevoerd door externe partij', zijn de casussen opgevraagd bij de gemeente. De rekenkamer heeft 17 dossiers van de gemeente ontvangen en geanalyseerd. De gemeente gaf aan de overige dossiers niet meer te hebben vanwege bewaartermijnen. De dossiers die wel aangeleverd zijn, waren vaak niet compleet. De analyse van deze casussen reikt daardoor tot de zaken die uit de dossiers blijken. Kwantitatieve uitspraken, zoals hoe vaak de gemeente in de casussen de melder heeft geïnformeerd, kan de rekenkamer

40 De gevallen waar de rekenkamer de leidinggevende heeft gesproken zijn de gevallen waarin de leidinggevende het op zich heeft genomen om de melding verder door te zetten en daarbij de samenwerking met de integriteitsfunctionarissen is aangegaan. In deze gevallen hadden de leidinggevenden in de enquête aangegeven dat dit hun ervaring met een mogelijke integriteitsschending was.

niet doen. Dit komt doordat ze niet kan uitsluiten dat de gemeente deze stap wel heeft genomen, maar daarover niets heeft vastgelegd.

cultuuronderzoek
Met behulp van een cultuuronderzoek heeft de rekenkamer onderzocht welke bevorderende, dan wel belemmerde factoren in de cultuur een rol spelen bij het uitvoeren van het integriteitsproces, zoals geschetst in figuur 1-2. Cultuuronderzoek is gericht op 'diepere oorzaken' en zegt iets over waarom zaken binnen de gemeente op een bepaalde wijze verlopen. Kenmerkend voor dit type onderzoek is dat de leefwereld van de respondenten centraal staat en de factoren die daarin (al dan niet bewust) een rol spelen. Op het moment dat respondenten aangeven zaken op een bepaalde wijze te beleven, zullen zij hier namelijk ook naar handelen.

Het cultuuronderzoek is uitgevoerd door middel van de methode 'behavioural auditing' onder begeleiding van een expert in deze methode. Er zijn acht focusgroepen en zeven face-to-face interviews gehouden, waarbij de rekenkamer op open wijze met de respondenten in gesprek is gegaan over de manier waarop de gemeente met integriteit omgaat. De 317 pagina's letterlijk uitgetypte tekst die dit heeft opgeleverd, is geanalyseerd op onderliggende motieven en drijfveren rondom het integriteitsproces binnen de gemeente. Per processtap (melden, oppakken van de melding, et cetera) heeft de rekenkamer verschillende factoren geïdentificeerd die invloed hebben op het verloop van deze processtap. Vervolgens heeft de rekenkamer uit alle cultuurdata die gebruikt is in de analyse en waar een factor op is gebaseerd, een narratief geconstrueerd met citaten die de factor illustreren en de bandbreedte van de beleving aangeven. Het narratief is in een workshop met een vertegenwoordiging van de respondenten getoetst, zodat een gevalideerd inzicht in de beleving werd verkregen.

De factoren die uit de analyse van het cultuuronderzoek volgden, zijn vervolgens vergeleken met de bevindingen uit de enquête, het casusonderzoek, de interviews, documentstudie en de literatuurstudie, zodat de analyse kon worden verdiept. In het rapport heeft de rekenkamer per factor gevalideerde citaten geselecteerd die grofweg per factor de bandbreedte van de beleving aangeven. In de traditie van dit type onderzoek is bij de quotes aangegeven welk type functionaris de uitspraak heeft gedaan en of de uitspraak in een focusgroep is gedaan. Vanwege privacyoverwegingen heeft de rekenkamer daarbij gekozen voor een grove indeling, waarbij er onderscheid wordt gemaakt tussen functionarissen die vanuit hun functie betrokken zijn bij het integriteitsbeleid (staf- en/of integriteitsrol), leidinggevenden (management) en overige ambtenaren in de lijn (lijnfunctie). Kenmerkend voor cultuuronderzoek is namelijk dat het verschillende perspectieven samenbrengt. Deze gelaagdheid is in de nota van bevindingen behouden. Het narratief is opgenomen in bijlage 3.[41]

interviews, documentstudie, literatuuronderzoek en begeleidingscommissie
Naast de interviews en focusgroepen die de rekenkamer heeft gehouden in het kader van het casus- en cultuuronderzoek heeft zij voor het rapport ook nog 29 andere interviews (waarvan een focusgroep) afgenomen met medewerkers van de gemeente. Daarnaast heeft de rekenkamer een literatuuronderzoek uitgevoerd en heeft zij

41 Naar aanleiding van de validatieworkshop zijn nog enkele wijzigingen in het narratief aangebracht, zodat de quotes over specifieke casussen niet tot personen te herleiden zijn.

gemeentelijke beleidsstukken, voorschriften, procesbeschrijvingen, protocollen en andere stukken bestudeerd.

De rekenkamer heeft voor dit onderzoek gebruikgemaakt van een begeleidingscommissie. Deze commissie bestaat uit verschillende experts van universiteiten en uit het werkveld integriteit. De commissie heeft het onderzoek van de rekenkamer begeleid door kritisch te kijken naar de aanpak van het rekenkameronderzoek, welke keuzes zijn gemaakt, hoe de analyse is ingestoken en welke resultaten zijn verkregen. Meer informatie over de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd, staat in de onderzoeksverantwoording in bijlage 1.

gebruik van normen
In de hoofdstukken is geen expliciet normenkader opgenomen. De rekenkamer heeft voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen onderzocht hoe het integriteitsproces in de praktijk verloopt. Bij de beschrijving van de bevindingen is getoetst in hoeverre in de praktijk conform procedure wordt gewerkt, maar ook in hoeverre de procedure volstaat voor de casuïstiek en dilemma's waarmee de gemeente in de praktijk te maken heeft. Aan de bevindingen wordt ook duiding gegeven op basis van bijvoorbeeld de wettelijke vereisten die aan het integriteitsproces worden gesteld en door de praktijk naast bestaande kennis uit literatuur te leggen. Waar de rekenkamer in het rapport bevindingen beoordeelt, wordt duidelijk gemaakt wat de aard en grondslag van de beoordeling is.

1-7 leeswijzer

Deze nota van bevindingen bevat de analyses en feiten die relevant zijn voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Alvorens ingegaan wordt op de beantwoording van de onderzoeksvragen, wordt eerst nog toegelicht hoe de gemeente haar integriteitsbeleid en werkwijze rondom meldingen vormgeeft. Dit staat in hoofdstuk 2. Hoe dit proces vervolgens in de praktijk verloopt, staat per onderdeel in de daarop volgende hoofdstukken beschreven. Zo staat in hoofdstuk 3 het detecteren van integriteitsschendingen en het melden ervan centraal. Hoe signalen en meldingen worden opgepakt, wordt in hoofdstuk 4 beschreven. Hoofdstuk 5 gaat in op het onderzoeken van integriteitsschendingen en hoofdstuk 6 op de afhandeling ervan. Het leren van integriteitsschendingen staat in hoofdstuk 7 centraal.

In bijlage 1 is de onderzoeksverantwoording opgenomen, in bijlage 2 de vragenlijst van de enquête, bijlage 3 bevat het concept narratief uit het cultuuronderzoek, bijlage 4 bevat een overzicht met de aanbevelingen uit het Strated Consulting onderzoek, in bijlage 5 staan de gebruikte documenten en bijlage 6 bevat een lijst met gebruikte afkortingen. Vanwege de lengte van de bijlagen zijn bijlage 2 en 3 online op de website van de rekenkamer gepubliceerd.

gekleurde kaders
In de nota zijn groene en gele tekstblokken te vinden. De groene tekstblokken bevatten nadere informatie of uitleg over feiten en begrippen uit de hoofdtekst. De gele tekstblokken bevatten quotes uit het cultuuronderzoek die de in de hoofdtekst benoemde bevindingen onderbouwen en illustreren.[42]

42 In een enkel geval zijn ook quotes uit algemene gesprekken of het casusonderzoek opgenomen. In dat geval staat dit als voetnoot bij het kader opgenomen.

Rekenkamer
ROTTERDAM

2 beleid en proces

2-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt het beleid en proces rondom mogelijke integriteitsschendingen op hoofdlijnen beschreven. Er wordt ingegaan op de wijze waarop de gemeente het proces van detecteren, oppakken, onderzoeken en afhandelen heeft ingericht. In paragraaf 2-2 wordt het landelijk kader beschreven. Paragraaf 2-3 beschrijft het gemeentelijk beleid. In paragraaf 2-4 is de gemeentelijke inzet van de afgelopen jaren op hoofdlijnen beschreven. Paragraaf 2-5 gaat in op de organisatiestructuur. Een globale werkwijze voor de behandeling van integriteitsmeldingen staat in paragraaf 2-6 en paragraaf 2-7 beschreven. Ten slotte volgt in paragraaf 2-8 een samenvatting en reflectie op de bevindingen in dit hoofdstuk.

2-2 landelijk kader

Het integriteitsbeleid van de gemeente Rotterdam moet voldoen aan wet- en regelgeving. Eerst wordt ingegaan op relevante wetten voor het algemene integriteitsbeleid en daarna op wetten die inkaderen welke acties door de gemeente Rotterdam en de persoon waarover een melding gaat genomen moeten en/of kunnen worden bij een eventuele integriteitsschending.

2-2-1 wetten die integriteitsbeleid inkaderen

Drie wetten zijn relevant: de Ambtenarenwet, de Arbeidsomstandighedenwet en de Wet bescherming klokkenluiders. De Ambtenarenwet 2017 verplicht de gemeente Rotterdam en andere overheidsorganisaties om integriteitsbeleid te voeren en hierover verantwoording af te leggen.[43] Deze wet verplicht onder meer om integriteitsbeleid te voeren “dat is gericht op het bevorderen van goed ambtelijk handelen en dat in ieder geval aandacht besteedt aan het bevorderen van integriteitsbewustzijn en aan het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie”.[44] Concreet verplicht de Ambtenarenwet dat er onder meer een “gedragscode voor goed ambtelijk handelen” en “een procedure voor het omgaan met bij een ambtenaar levende vermoedens van misstanden” moeten zijn.[45] Naast papieren beleid verplicht de Ambtenarenwet ook bepaalde acties. Zo dient een overheidswerkgever onder meer zorg te dragen voor “aflegging van de eed of belofte” en “de registratie van nevenwerkzaamheden”.[46]

De Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) verplicht de gemeente Rotterdam om zorg te dragen voor de veiligheid van werknemers en een beleid te voeren dat gericht is “op voorkoming en indien dat niet mogelijk is beperking van psychosociale

43 Overheid.nl. *Ambtenarenwet 2017.* Verkregen van: https://wetten.overheid.nl/BWBR0001947/2022-08-01.

44 Overheid.nl. *Ambtenarenwet 2017, artikel 4, punt 1.* Verkregen van: https://wetten.overheid.nl/BWBR0001947/2022-08-01.

45 Overheid.nl. *Ambtenarenwet 2017, artikel 4.3 en artikel 5.1.e.* Verkregen van: https://wetten.overheid.nl/BWBR0001947/2022-08-01.

46 Overheid.nl. *Ambtenarenwet 2017, artikel 5.1.* Verkregen van: https://wetten.overheid.nl/BWBR0001947/2022-08-01.

arbeidsbelasting".[47] Met psychosociale arbeidsbelasting wordt gedoeld op stressfactoren op de werkvloer. De Arbeidsomstandighedenwet benoemt als mogelijke factoren ook ongewenste omgangsvormen als pesten, agressie en geweld, discriminatie en seksuele intimidatie.[48]

De Wet bescherming klokkenluiders verplicht de gemeente Rotterdam onder andere om een procedure vast te stellen "voor het melden van een vermoeden van een misstand binnen zijn organisatie".[49]

2-2-2 wetten die acties bij integriteitsschendingen inkaderen

Wet- en regelgeving kadert in welke acties door de gemeente Rotterdam en een beschuldigde genomen moeten en/of kunnen worden bij een eventuele integriteitsschending. Meerdere wetten komen aan de orde, waaronder de Wet bescherming klokkenluiders en de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra).

De Wet bescherming klokkenluiders verplicht de gemeente Rotterdam onder meer om de melder te informeren dat de melding ontvangen is en schrijft voor dat de melder niet benadeeld mag worden door zijn melding (zie ook paragraaf 1-2).[50] Daarnaast is in de Wet bescherming klokkenluiders vastgelegd dat direct extern melden mogelijk is en de melder dan beschermd is tegen benadeling door zijn melding. Het Huis voor klokkenluiders is een bevoegd extern meldpunt dat ook onderzoek kan doen naar het vermoeden van een misstand.[51]

Indien de gemeente wegens een integriteitsschending besluit over te gaan tot ontslag, dan heeft zij zich te houden aan het Burgerlijk Wetboek, waarin de ontslaggronden en -procedures beschreven staan. De kantonrechter is bevoegd hier uitspraken over te doen.[52]

Naast verplichtingen voor de gemeente Rotterdam, bestaat er wet- en regelgeving waar ambtenaren aan dienen te voldoen. Zo stelt het Wetboek van Strafvordering artikel 162 dat een ambtenaar direct aangifte dient te doen van misdrijven. In het Wetboek van Strafrecht staat wat mogelijke straffen zouden kunnen zijn bij integriteitsschendingen na strafrechtelijk onderzoek.[53]

47 Overheid.nl. *Arbeidsomstandighedenwet, artikel 3.2.* Verkregen van: https://wetten.overheid.nl/BWBR0010346/2022-05-20.

48 Overheid.nl. *Arbeidsomstandighedenwet, artikel 1.* Verkregen van: https://wetten.overheid.nl/BWBR0010346/2022-05-20#Hoofdstuk1_Paragraaf_1.

49 Overheid.nl. *Wet bescherming klokkenluiders, artikel 2.* Verkregen van: https://wetten.overheid.nl/BWBR0037852/2023-02-18#Hoofdstuk1_Paragraaf2.

50 Overheid.nl. *Wet bescherming klokkenluiders, Artikel 2e en artikel 17e.* Verkregen van: https://wetten.overheid.nl/BWBR0037852/2023-02-18.

51 Overheid.nl. *Wet bescherming klokkenluiders, hoofdstuk 2 en hoofdstuk 2a.* Verkregen van: https://wetten.overheid.nl/BWBR0037852/2023-02-18#Hoofdstuk2_Paragraaf1.

52 Dit is sinds 2020 het geval, toen de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) in werking is getreden. Eerder viel de ontslagprocedure van ambtenaren onder het bestuursrecht en de bestuursrechter. De Wnra heeft ervoor gezorgd dat ambtenaren zoveel mogelijk dezelfde rechten en plichten krijgen als werknemers in het bedrijfsleven. Bron: Overheid.nl. Wet normalisering rechtspositie ambtenaren. Verkregen van: https://wetten.overheid.nl/BWBR0039393/2020-01-01; interview ambtenaar.

53 Overheid.nl. *Wetboek van Strafrecht.* Verkregen van: https://wetten.overheid.nl/BWBR0001854/2023-01-01#BoekTweede.

2-3 gemeentelijk beleid en inzet

Verschillende ontwikkelingen sinds december 2020 hebben het integriteitsbeleid van de gemeente Rotterdam een impuls gegeven (zie paragraaf 1-2). Deze impuls is zichtbaar in verschillende gemeentelijke stukken, waaronder het 'Beleidsplan ambtelijke integriteit 2021-2025', het 'Actieplan Integriteit' en de toekomstvisie van de gemeente rondom ambtelijke integriteit. In 2021 is het 'Beleidsplan ambtelijke integriteit 2021-2025' gepubliceerd. Het beleidsplan is een vervolg op het beleidsplan integriteit 2016-2020 en "biedt een overzicht van de doelen en activiteiten voor de korte en middellange termijn".[54] De gemeente stelt ook jaarplannen ambtelijke integriteit op. Deze vormen een nadere uitwerking van het beleidsplan.[55] Het cluster Stadsbeheer maakt ook nog een eigen jaarplan.[56]

Sinds 2020 stelt de gemeente concernbrede jaarverslagen ambtelijke integriteit op die met de gemeenteraad worden gedeeld.[57] Het 'Actieplan Integriteit' uit 2021 is grotendeels gebaseerd op aanbevelingen uit het onderzoeksrapport van Strated Consulting (zie ook paragraaf 1-2). De daaropvolgende toekomstvisie omtrent ambtelijke integriteit 'Niet loslaten, maar doorpakken' uit 2022, beschrijft gerealiseerde en te realiseren ontwikkelingen.[58]

voorschriften en procesbeschrijvingen

Om het integriteitsbeleid vorm te geven en te voldoen aan wettelijke verplichtingen (zie paragraaf 2-2) uit bijvoorbeeld de Ambtenarenwet 2017 heeft de gemeente voorschriften en procesbeschrijvingen opgesteld. De meest relevante voorschriften voor dit rekenkameronderzoek staan in tabel 2-1. Het merendeel van deze documenten is opgenomen in het personeelshandboek van de gemeente Rotterdam. Hierin kunnen ambtenaren raadplegen wat er van hen verwacht wordt en welke stappen ondernomen kunnen of moeten worden bij een (vermoedelijke) integriteitsschending. Zo staat in het personeelshandboek bijvoorbeeld hoe de ambtseed afgelegd dient te worden en staat in de gedragscode wat wel en niet toelaatbaar is voor werknemers. Net als in de gedragscode staat in het 'HR Beleidskader integriteit' onder meer informatie over het melden van nevenwerkzaamheden. In het 'Protocol veilige publieke dienstverlening' staan eventuele consequenties die kunnen volgen op normoverschrijdend gedrag. Het 'Protocol meldplicht en afhandeling (vermoedelijke) datalekken' gaat onder meer in op wanneer er een meldplicht is, bijvoorbeeld bij diefstal van papieren documenten met persoonsgegevens.

54 Gemeente Rotterdam, 'Beleidsplan ambtelijke integriteit 2021-2025', januari 2021, p. 1.

55 Bijvoorbeeld: Gemeente Rotterdam, 'Jaarplan ambtelijke integriteit 2021', januari 2021.

56 Stadsbeheer, 'Jaarplan integriteit 20/21', 18 september 2020.

57 Het jaarverslag 2020 is bijvoorbeeld op 30 april 2021 verstuurd naar de gemeenteraad, zodat deze behandeld kon worden in de commissie Majeure Projecten, Organisatie en Financiën (MPOF) op 20 mei 2021. Zie: https://rotterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/808251 en https://rotterdamraad.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/70d988af-5d25-411d-97d2-baee48919940.

58 Gemeente Rotterdam, notitie 'Niet loslaten, maar doorpakken en borgen. Toekomstvisie ambtelijke integriteit van de gemeente Rotterdam', 20 juli 2022.

tabel 2-1: voorschriften voor ambtenaren

naam voorschrift	plaats personeelshandboek
Gedragscode voor werknemers van de gemeente Rotterdam 2016	bijlage 7
Protocol meldplicht en afhandeling (vermoedelijke) datalekken	is niet opgenomen
Protocol Veilige Publieke Dienstverlening	bijlage 16
HR Beleidskader integriteit	bijlage 20

Naast de hiervoor genoemde documenten bestaan er ook specifieke procesbeschrijvingen en protocollen voor het melden van schendingen en de vervolgstappen. Deze processen zijn beschreven in de drie documenten uit tabel 2-2.

tabel 2-2: overzicht regeling en protocollen melden en behandelen

naam	doel	op wie van toepassing?
Regeling melding vermoeden misstand (2023)	uitleg definitie misstand, waar dat gemeld kan worden, en welke rechten en plichten de melder heeft	iedereen die, onder welke titel en in welke hoedanigheid ook, werkzaam is (geweest) bij de gemeente Rotterdam (huidige en oud-medewerkers, externe inhuur)
Protocol onderzoek vermoeden misstand (2023)	uitleg procedure bij behandelen melding van vermoeden van een misstand, integriteitsschending of inbreuk op Unierecht door een ambtenaar[59]	ambtenaren waaronder alle personen die betrokken zijn bij een onderzoek zoals bedoeld in het protocol
Protocol ongewenste omgangsvormen (2016)	uitleg procedure melden van ongewenste omgangsvormen als seksuele intimidatie, pesten, agressie en geweld en discriminatie[60]	iedereen die, onder welke titel en in welke hoedanigheid ook, werkzaam is (geweest) bij de gemeente Rotterdam[61]

twee gemeentelijke procedures bij mogelijke integriteitsschendingen

Er bestaan binnen de gemeente twee processen om integriteitsmeldingen te behandelen, één voor vermoedelijke misstanden en één voor ongewenste omgangsvormen. Uit de 'Regeling melding vermoeden misstand' volgt dat uitgezocht moet worden of er sprake is van "een vermoeden van een misstand" waarbij een maatschappelijk belang in het geding is, "een vermoedelijke integriteitsschending", of

59 In het protocol wordt verwezen naar specifieke documenten die van toepassing zijn bij het inzetten van bepaalde onderzoeksmethoden: Privacy protocol heimelijk cameratoezicht op de werkplek, Regeling ICT- en informatiegebruik en Regeling gebruik gegevens voertuigcommunicatiesysteem.

60 Op het protocol is ook het 'Protocol doorbreken geheimhouding/vertrouwelijkheid vertrouwenspersoon ongewenste omgangsvormen en/of integriteit van de Landelijke Vereniging van Vertrouwenspersonen' (vastgesteld op 9/12/2016) van toepassing.

61 "Dit betreft personen werkzaam bij de gemeente Rotterdam, vrijwilligers, uitzendkrachten, stagiaires, personen die een opdracht vervullen binnen de gemeente Rotterdam, bestuurders van de gemeente Rotterdam en derden die regelmatig uit hoofde van hun functie of anderszins binnen de gemeente Rotterdam komen."

"een vermoedelijke inbreuk op het Unierecht".[62] De gemeente combineert hiermee dus vermoedelijke integriteitsschendingen en misstanden onder de 'Regeling melding vermoeden misstand'. Tegelijkertijd maakt ze ook een uitzondering, namelijk voor vermoedelijke ongewenste omgangsvormen. Bij de opsomming van typen integriteitsschendingen in de regeling worden ongewenste omgangsvormen dan ook niet genoemd.[63] Ook uit andere gemeentelijke documenten en gesprekken met de gemeente blijkt dat de gemeente in tegenstelling tot wetenschappelijke literatuur (zie paragraaf 1-3), een onderscheid maakt tussen integriteit en ongewenste omgangsvormen. De gemeente motiveert dit door onderscheid te maken op basis van wie het slachtoffer is in een casus. Indien dit de gemeente(lijke organisatie) is, dan ziet zij het als integriteitscasus. Op het moment dat een medewerker slachtoffer is, beschouwt de gemeente het als een ongewenste omgangsvorm, wat buiten de 'Regeling melding vermoeden misstand' valt.[64]

gemeentelijke inzet

Sinds december 2020 heeft de gemeente een verscheidenheid aan inzet gepleegd rondom het onderwerp integriteit, waaronder het uitvoeren van verschillende maatregelen uit het 'Actieplan Integriteit'. Een aantal van de maatregelen heeft een preventief karakter, zoals het verbeteren van de vindbaarheid van het beleid op RIO, de ontwikkeling en het uitrollen van een concernbrede verplichte e-learning integriteit en het jaarlijks organiseren van de 'Week van de Integriteit'.[65] Omdat deze acties een preventief karakter hebben, heeft de rekenkamer deze acties zelf niet verder onderzocht (zie ook paragraaf 1-5).

Er zijn ook verbeteringen gerealiseerd voor het oppakken en onderzoeken van meldingen. Zo is er meer beschikbare tijd voor de clustercoördinatoren integriteit en is er extra budget voor de Centrale Onderzoekseenheid (COE), wat de uitvoering van het integriteitsproces ten goede kan komen (zie voor toelichting op deze rollen paragraaf 2-5).[66] Een verbetering voor zowel het oppakken en onderzoeken, als afhandelen van meldingen, is het nieuwe tweewekelijkse meldingenoverleg. Hierin worden meldingen besproken, wat de samenwerking tijdens een integriteitsproces kan verbeteren en wat kan bijdragen aan eenduidigheid in het oppakken van meldingen in het algemeen.[67] Een mogelijke verbetering voor het leren van meldingen is de kennisbank die opgezet gaat worden.[68] Met de toekomstvisie die in september 2022 werd vastgesteld, is er jaarlijks €500.000 extra gereserveerd voor integriteit.[69] Kortom, de gemeente heeft diverse maatregelen ingevoerd, waarmee ingezet wordt op verbeteringen in het gehele proces vanaf het melden tot en met het leren van mogelijke integriteitsschendingen.

62 Gemeente Rotterdam, 'Regeling melding vermoeden misstand', 2023, pp. 1-2.

63 Gemeente Rotterdam, 'Regeling melding vermoeden misstand', 2023, p. 2.

64 Gemeente Rotterdam. *Filmpje 'uitleg functie vertrouwenspersoon'.* Verkregen van: https://www.youtube.com/watch?v=_kP04Ehxtsk; gemeente Rotterdam, 'E-learning integriteit voor leidinggevenden', 2022.

65 Sinds 2018 wordt jaarlijks de 'Week van de Integriteit' georganiseerd. Tijdens deze week worden er workshops, presentaties, discussiebijeenkomsten en films over integriteit aangeboden aan de ambtenaren.

66 Gemeente Rotterdam, notitie 'Niet loslaten, maar doorpakken en borgen. Toekomstvisie ambtelijke integriteit van de gemeente Rotterdam', 20 juli 2022.

67 Gemeente Rotterdam, 'Protocol onderzoek vermoeden misstand', 23 mei 2023, p. 7; Gemeente Rotterdam, notitie 'Niet loslaten, maar doorpakken en borgen. Toekomstvisie ambtelijke integriteit van de gemeente Rotterdam', 20 juli 2022; Interviews ambtenaren.

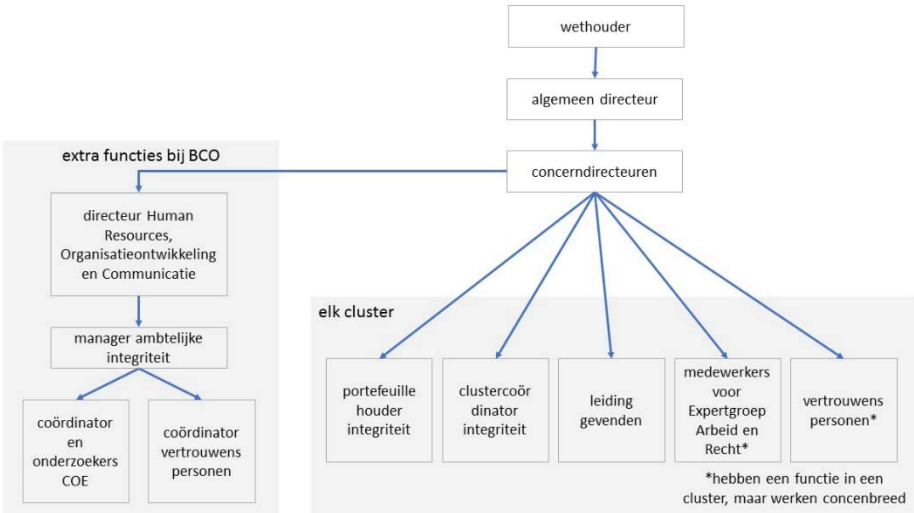
68 Gemeente Rotterdam, 'Actieplan Integriteit', versie 7 juni 2023.

69 Gemeente Rotterdam, notitie 'Niet loslaten, maar doorpakken en borgen. Toekomstvisie ambtelijke integriteit van de gemeente Rotterdam', 20 juli 2022.

2-4 organisatiestructuur

Er kunnen verschillende functionarissen betrokken worden bij een vermoedelijke integriteitsschending. In deze paragraaf zijn de rollen kort toegelicht. Er is een onderverdeling gemaakt in functionarissen die concernbreed een rol vervullen (bij het cluster Bestuurs- en Concernondersteuning, hierna: BCO) of in een van de andere clusters werkzaam zijn.

figuur 2-1: organisatiestructuur



Bron: Rekenkamer Rotterdam.

Op concernniveau zijn de volgende personen werkzaam:

- De wethouder Organisatie heeft de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor ambtelijke integriteit.
- De gemeentesecretaris (algemeen directeur) is eindverantwoordelijk voor het ambtelijk integriteitsbeleid. Bij eventueel onderzoek naar aanleiding van een melding dient de gemeentesecretaris de COE akkoord te geven op de onderzoeksopdracht (incl. toestemming voor het inzetten van onderzoeksmethoden).
- Een concerndirecteur is de directeur die aan het hoofd staat van één van de zes clusters, alsmede de directeur van de directie Veiligheid en de concerncontroller van Concern Auditing & Middelen en Control. Bij een melding kan de concerndirecteur onder andere besluiten of er wel of geen onderzoek gedaan wordt.[70]
- De directeur Human Resources, Ontwikkeling & Communicatie (cluster BCO) heeft de portefeuille ambtelijke integriteit en stuurt de manager ambtelijke integriteit aan.[71]
- De manager ambtelijke integriteit is aanjager en regisseur van de integriteitsaanpak en stuurt de COE en coördinator vertrouwenspersonen aan (zie ook paragraaf 1-2 over het aanstellen van deze manager).[72]

70 Gemeente Rotterdam, 'Protocol onderzoek vermoeden misstand', 23 mei 2023, p. 3.

71 Gemeente Rotterdam, 'Stadswerker zomer 2022', 2022.

72 Gemeente Rotterdam, 'Jaarverslag ambtelijke integriteit 2022', maart 2023.

- De COE (centrale onderzoekseenheid) is intern verantwoordelijk voor het onderzoeken van vermoedelijke misstanden en kan feiten verzamelen. Er is ook een flexibele onderzoekerspool waar de gemeente gebruik van kan maken.[73]
- De coördinator vertrouwenspersonen is een vraagbaak voor andere vertrouwenspersonen, geeft trainingen en neemt zelf meldingen in behandeling.[74]
- De gemeente heeft een pool van vertrouwenspersonen. Sinds 2018 zijn de vertrouwenspersonen concernbreed actief en hoeven medewerkers niet meer specifiek naar de vertrouwenspersoon of personen van hun eigen cluster.[75] De gemeente hanteerde eerst een onderscheid tussen vertrouwenspersonen integriteit en ongewenste omgangsvormen.[76] Dit onderscheid is in 2018 opgeheven, zodat de melders niet van loket naar loket worden gestuurd en zowel voor integriteit als voor ongewenste omgangsvormen bij de vertrouwenspersoon terecht kunnen.[77] De vertrouwenspersonen worden aangesteld door de concerndirecteuren van de clusters.[78] Vertrouwenspersonen vervullen deze rol naast hun reguliere werkzaamheden.[79] De aanstelling is voor 2 uur per week. De gemeente heeft aangegeven dit mogelijk te willen uitbreiden. De afgelopen maanden hebben de vertrouwenspersonen bijgehouden hoeveel uur ze besteden aan vertrouwenswerk. In november zal dit worden besproken, waarna een besluit volgt.[80] Daarnaast heeft de gemeente per oktober 2023 twee externe vertrouwenspersonen aangesteld.[81]
- De Expertgroep Arbeid en Recht is een groep juristen en HR-adviseurs en werkt concernbreed. Elk cluster is middels één of meerdere medewerkers vertegenwoordigd in deze expertgroep. Zij kunnen een uniforme aanpak in oppakken borgen en betrokken worden bij eventuele sanctionering naar aanleiding van een melding. De Expertgroep Arbeid en Recht bestaat sinds 2016.[82]

Bij elk van de zes clusters en de organisatieonderdelen Middelen & Control en Concern Auditing zijn de volgende personen werkzaam:

- De portefeuillehouder integriteit binnen het cluster is een directeur of een manager met een stevige positie in het cluster.[83] Dit betekent dat een portefeuillehouder naast deze rol ook andere werkzaamheden heeft en zich niet enkel hierop kan focussen. De portefeuillehouder dient op directieniveau problemen op het gebied van integriteit te signaleren en eventueel verder te brengen en kan maatregelen op het gebied van integriteit bespreken.[84]
- De clustercoördinator integriteit handelt integriteitsmeldingen af, denkt mee over het beleid, organiseert workshops en houdt presentaties over integriteit. De laatste

73 Gemeente Rotterdam, 'Protocol onderzoek vermoeden misstand', 23 mei 2023, p. 3.

74 Interview ambtenaar.

75 Gemeente Rotterdam, 'Integer ben je niet een beetje. Jaarverslag ambtelijke integriteit 2020', p. 10; interview ambtenaar.

76 Gemeente Rotterdam. *Filmpje 'uitleg functie vertrouwenspersoon'.* Verkregen van: https://www.youtube.com/watch?v=_kP04Ehxtsk.

77 Dit voornemen was in 2016 reeds opgenomen in het 'Protocol ongewenste omgangsvormen' (pagina 94 in het personeelshandboek). Uit navraag van de rekenkamer blijkt dat dit onderscheid in 2018 is opgeheven.

78 Gemeente Rotterdam, 'Magazine vertrouwenspersonen', juni 2022.

79 Gemeente Rotterdam, 'Protocol ongewenste Omgangsvormen 2016'. Gemeente Rotterdam, In: Personeelshandboek 010, juni 2023, p. 94.

80 E-mail ambtenaar.

81 Gemeente Rotterdam, 'Jaarplan ambtelijke integriteit 2023, z.j.; Gemeente Rotterdam, 'Jaarverslag ambtelijke integriteit 2022', maart 2023.

82 Gemeente Rotterdam, notitie 'Terugblik EG Ontslag 2022', april 2023; interview ambtenaar.

83 Interview ambtenaar.

84 Gemeente Rotterdam, 'Plan van aanpak frauderisicomanagement SB', 2022; interview ambtenaar.

jaren is de beschikbare tijd in alle clusters toegenomen: van een rol voor ongeveer 4 uur per week naar een fulltime functie.[85]

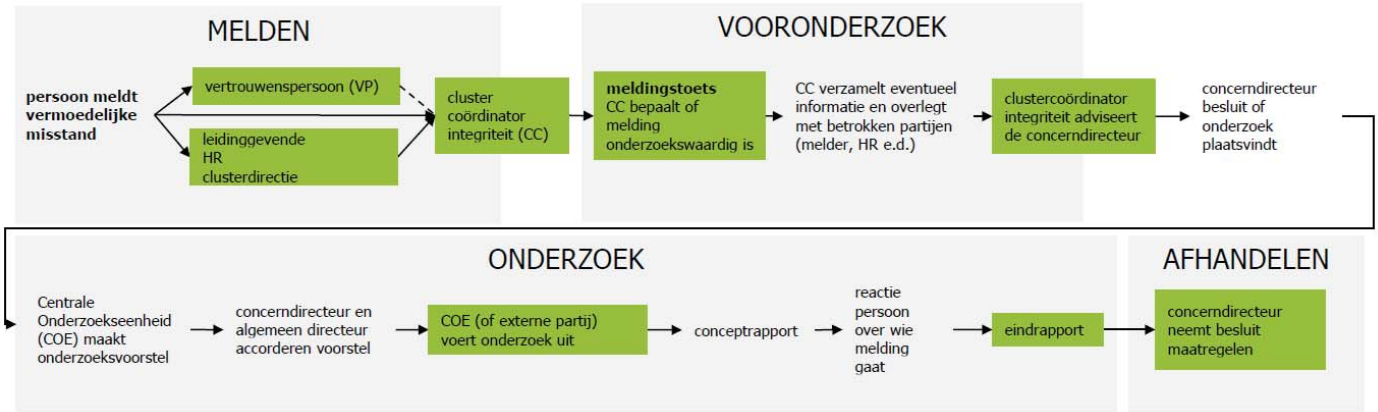
- Leidinggevenden, van teamleiders tot concerndirecteuren, hebben een grote verantwoordelijkheid in het borgen van integriteit. Zo dienen zij het onderwerp regelmatig ter sprake te brengen en kunnen zij meldingen ontvangen en oriënterende gesprekken voeren met melder en/of betrokkenen bij zowel integriteit als ongewenste omgangsvormen. Leidinggevenden kunnen desgevraagd ondersteund worden door HR.[86]

2-5 proces bij mogelijke integriteitsschendingen

Zoals gezegd in paragraaf 2-3 maakt de gemeente Rotterdam wat betreft het proces bij een melding onderscheid tussen wat zij beschouwt als integriteitsschendingen en ongewenste omgangsvormen. In deze paragraaf wordt het proces bij mogelijke integriteitsschendingen toegelicht. Dit is dus het proces dat de gemeente dient te volgen rondom een melding waarbij de gemeente(lijke organisatie) kan worden aangemerkt als slachtoffer.

De rekenkamer heeft een stroomschema gemaakt van het proces bij mogelijke integriteitschendingen. Dit figuur is gebaseerd op de 'Regeling melding vermoeden misstand' het bijbehorende onderzoeksprotocol en een stroomschema dat de gemeente zelf over dit proces heeft opgesteld. Onder dit figuur worden in de paragrafen 2-5-1 t/m 2-5-4 de verschillende onderdelen van het proces nader toegelicht. In paragraaf 2-5-5 zijn de bevindingen van de rekenkamer bij het proces opgetekend.

figuur 2-2: stroomschema gemeentelijk proces melding vermoedelijke misstand



Bron: Rekenkamer Rotterdam.

2-5-1 melden

In de 'Regeling melding vermoeden misstand' staat dat een melding gedaan kan worden als een misstand door een werknemer van de gemeente wordt vermoed, zoals

85 Gemeente Rotterdam, 'Integer ben je niet een beetje. Jaarverslag ambtelijke integriteit 2022', maart 2023; interview ambtenaar; interview ambtenaar.

86 Gemeente Rotterdam, 'Hoofdstuk 12: Integriteit'. In: Personeelshandboek 010, juni 2023, p. 51; gemeente Rotterdam, 'Protocol ongewenste omgangsvormen 2016' In: Personeelshandboek 010, juni 2023, p. 94; Strated Consulting, 'Onderzoek naar de kwaliteit van de Rotterdamse ambtelijke integriteitsketen', 2021.

een integriteitsschending.[87] De melder kan intern en/of extern melden. De 'Regeling melding vermoeden misstand' beschrijft dat extern melden kan bij de gemeentelijke ombudsman of het Huis voor Klokkenluiders.[88] Intern melden kan bij een van de interne meldpunten: de vertrouwenspersoon, leidinggevende, HR, de clustercoördinator integriteit en de clusterdirectie (zie ook figuur 2-2). De melding wordt dan vastgelegd of opgenomen door degene bij wie wordt gemeld.[89] De interne meldpunten dienen de clustercoördinator integriteit te informeren. Dit geldt ook voor de vertrouwenspersonen, indien er een melding komt over integriteit (dus een casus waarbij de gemeentelijke organisatie schade ondervindt, dient de vertrouwenspersoon door te zetten).[90] De clustercoördinator integriteit registreert de melding vervolgens in het Gemeentelijk Incidenten Registratie Systeem (GIRS).[91]

2-5-2 vooronderzoek en advies

Daarna start het 'vooronderzoek' waarin een meldingstoets wordt uitgevoerd om tot een advies over de vervolgstappen te komen aan de concerndirecteur.[92] In de meldingstoets analyseert de clustercoördinator integriteit de casus aan de hand van vragen als: "Is de melding te onderzoeken?" en "Bevat de melding voldoende informatie over concrete gedragingen, handelingen of nalatigheid?" Als de clustercoördinator integriteit tijdens de meldingstoets niet over voldoende informatie beschikt, is het nodig om nadere informatie te verzamelen. Op basis van het vooronderzoek kan de clustercoördinator integriteit de concerndirecteur adviseren om wel of geen onderzoek te laten instellen. Onderzoek kan geadviseerd worden als bijvoorbeeld onderzoeksmiddelen/-methoden nodig zijn om vast te stellen of de melding gegrond is. Indien er al voldoende concrete aanwijzingen zijn waarmee vastgesteld kan worden of er wel of niet sprake is van een misstand, kan geadviseerd worden om geen onderzoek te doen.[93] De concerndirecteur besluit uiteindelijk of er al dan niet een onderzoek ingesteld moet worden.

2-5-3 onderzoek

In deze fase stelt de COE een onderzoeksvoorstel op. In het onderzoeksvoorstel wordt onder meer "de keuze voor de inzet van onderzoeksmiddelen/-methoden duidelijk en zorgvuldig beschreven en verantwoord".[94] Ook bevat deze een toelichting over de "eventuele inzet extern onderzoeksbureau en/of flexibele onderzoekspool".[95] De flexibele onderzoekspool is een team bestaande uit vijftien (oproepbare) werknemers van de gemeente Rotterdam met een bepaalde expertise. De flexibele onderzoekspool

87 Gemeente Rotterdam, 'Regeling melding vermoeden misstand', 2023, artikel 3.

88 Gemeente Rotterdam, 'Regeling melding vermoeden misstand', 2023, artikel 6-7; Overheid.nl. *Wet bescherming klokkenluiders, paragraaf 2-2.* Verkregen van: https://wetten.overheid.nl/BWBR0037852/2023-02-18#Hoofdstuk1_Paragraaf2.

89 Gemeente Rotterdam, 'Regeling melding vermoeden misstand', 2023, artikel 4; gemeente Rotterdam, 'Protocol onderzoek vermoeden misstand', 23 mei 2023, p. 7.

90 Gemeente Rotterdam, 'Regeling melding vermoeden misstand', artikel 6, 2023; gemeente Rotterdam, 'Protocol onderzoek vermoeden misstand', 23 mei 2023, p. 7.

91 Gemeente Rotterdam, 'Regeling melding vermoeden misstand', artikel 8, 2023; gemeente Rotterdam, 'Protocol onderzoek vermoeden misstand', 23 mei 2023, p. 4.

92 Gemeente Rotterdam, 'Protocol onderzoek vermoeden misstand', 23 mei 2023, p. 7.

93 Gemeente Rotterdam, 'Protocol onderzoek vermoeden misstand', 23 mei 2023, p. 9.

94 Gemeente Rotterdam, 'Protocol onderzoek vermoeden misstand', 23 mei 2023, p. 13.

95 Gemeente Rotterdam, 'Protocol onderzoek vermoeden misstand', 23 mei 2023, p. 11.

verricht niet zelfstandig onderzoek, maar ondersteunt de COE vanwege specifieke ervaring en relevante kennis.[96]

Na het opstellen van een onderzoeksvoorstel neemt de concerndirecteur en de algemeen directeur (dat wil zeggen gemeentesecretaris) een beslissing over het voorstel. Nadat het voorstel wordt geaccordeerd, al dan niet met wijzigingen, kan het onderzoek beginnen.

Het onderzoek wordt uitgevoerd door de COE met eventueel inzet vanuit de flexibele onderzoekspool of, indien zo besloten, door een externe onderzoeksbureau. Bij de uitvoering van het onderzoek kunnen bepaalde methoden worden toegepast, zoals het raadplegen van systemen voor bijvoorbeeld het inzien van dossiers, observatie en heimelijk cameratoezicht, onderzoeken van telefoongebruik, email en/of internetgebruik, of voertuigcommunicatie.[97] De uiteindelijke eindrapportage bevat onder meer een feitenweergave en alle schriftelijke verklaringen/gespreksverslagen.[98] Het onderzoek levert een conceptrapport op waarop degene waarover het onderzoek gaat, mag reageren. Vervolgens wordt het eindrapport opgeleverd.

2-5-4 afhandelen

Op het gebied van nazorg en het treffen van maatregelen zijn de twee documenten waarin de werkwijze is uiteengezet vrij summier ('Regeling melding vermoeden misstand' en 'Protocol onderzoek vermoeden misstand'). Uit de regeling blijkt dat na een onderzoek de clustercoördinator integriteit de melder informeert over de afronding van de melding.[99] Uit het protocol blijkt dat de Expertgroep Arbeid en Recht kan adviseren over maatregelen naar aanleiding van een melding.[100] Uit het stroomschema dat over de regeling en het bijbehorende protocol is opgesteld, blijkt dat de concerndirecteur op basis van het rapport en het advies van HR of de Expertgroep Arbeid en Recht een besluit neemt over het vervolg.[101] De rekenkamer merkt op dat er op het moment van schrijven wordt gewerkt aan een beleidsstuk over nazorg.

bewaartermijnen

In de regeling en het protocol is de bewaartermijn van dossiers gespecificeerd: meldingen die tot een onderzoek hebben geleid moeten 10 jaar worden bewaard en alle overige meldingen maximaal 1 jaar.[102]

2-5-5 bevindingen procesbeschrijvingen

In de documenten die het proces omschrijven (zie tabel 2-1 en 2-2) staat enkele keren inconsistente of onvolledige informatie. Zo staat op pagina 2 van het 'Protocol onderzoek vermoeden misstand' dat de algemeen directeur het onderzoeksvoorstel ontvangt van de concerndirecteur, terwijl op pagina 11 staat dat deze door de COE

96 Interview ambtenaar.

97 Zie voor voorwaarden het Privacyprotocol heimelijk cameratoezicht op de werkplek, de Regeling gebruik gegevens voertuigcommunicatiesysteem en Regeling ICT- en informatiegebruik.

98 Gemeente Rotterdam, 'Protocol onderzoek vermoeden misstand', 23 mei 2023, pp. 12-16.

99 Gemeente Rotterdam, 'Regeling melding vermoeden misstand', 2023.

100 Gemeente Rotterdam, 'Protocol onderzoek vermoeden misstand', 23 mei 2023.

101 Gemeente Rotterdam, 'Stroomschema melding en onderzoek vermoeden misstand of integriteitsschending', 30 maart 2022.

102 Gemeente Rotterdam, 'Regeling melding vermoeden misstand', 2023; gemeente Rotterdam, 'Protocol onderzoek vermoeden misstand', 23 mei 2023.

gestuurd wordt naar de algemeen directeur. Een ander voorbeeld is dat enkel in de 'Regeling melding vermoeden misstand' staat dat de clustercoördinator integriteit de melder informeert over het verloop van het onderzoek, terwijl dat niet staat in het 'Protocol onderzoek vermoeden misstand'. Dat de concerndirecteur besluit over het vervolg van een casus op basis van het onderzoeksrapport en het advies van HR en/of de Expertgroep Arbeid en Recht staat, zoals gezegd, alleen in het stroomschema en niet in de regeling of het protocol.[103] Tot slot valt op dat in het vooronderzoek besloten kan worden dat een onderzoek niet nodig is. Hoe het proces er vervolgens uitziet, staat echter niet beschreven.

2-6 proces bij mogelijke ongewenste omgangsvormen

In deze paragraaf wordt het proces bij ongewenste omgangsvormen toegelicht. Bij ongewenste omgangsvormen (ook wel grensoverschrijdend gedrag genoemd) kan het volgens de gemeente gaan om seksuele intimidatie, agressie en geweld, intimidatie en discriminatie.[104]

Een protocol voor deze omgangsvormen is verplicht vanuit de Arbeidsomstandighedenwet (zie ook paragraaf 2-2).[105] Het 'Protocol ongewenste omgangsvormen' komt uit 2016 en wordt tijdens het schrijven van deze nota geüpdatet en naar verwachting in het vierde kwartaal van 2023 gepubliceerd.[106] De beschrijving in deze paragraaf is hoofdzakelijk gebaseerd op het 'Protocol ongewenste omgangsvormen' (2016). In dit protocol staat een inmiddels verouderde klachtenregeling (2011), vandaar dat paragraaf 2-6-2 is gebaseerd op de actuele klachtenregeling.

Het protocol (2016) schetst twee onderdelen van het proces: een informele procedure voor het melden bij een vertrouwenspersoon[107] en een formele procedure voor het indienen van een klacht.[108] Deze onderdelen hoeven niet beiden doorlopen te worden. In figuur 2-3 is het proces in een stroomschema weergegeven.

103 Gemeente Rotterdam, 'Regeling melding vermoeden misstand', 2023, artikel 9.

104 Gemeente Rotterdam, 'Personeelshandboek 010', juni 2023, p. 54; gemeente Rotterdam, 'Protocol ongewenste omgangsvormen 2016'. In: Personeelshandboek 010, juni 2023, artikel 1, pp. 93-94.

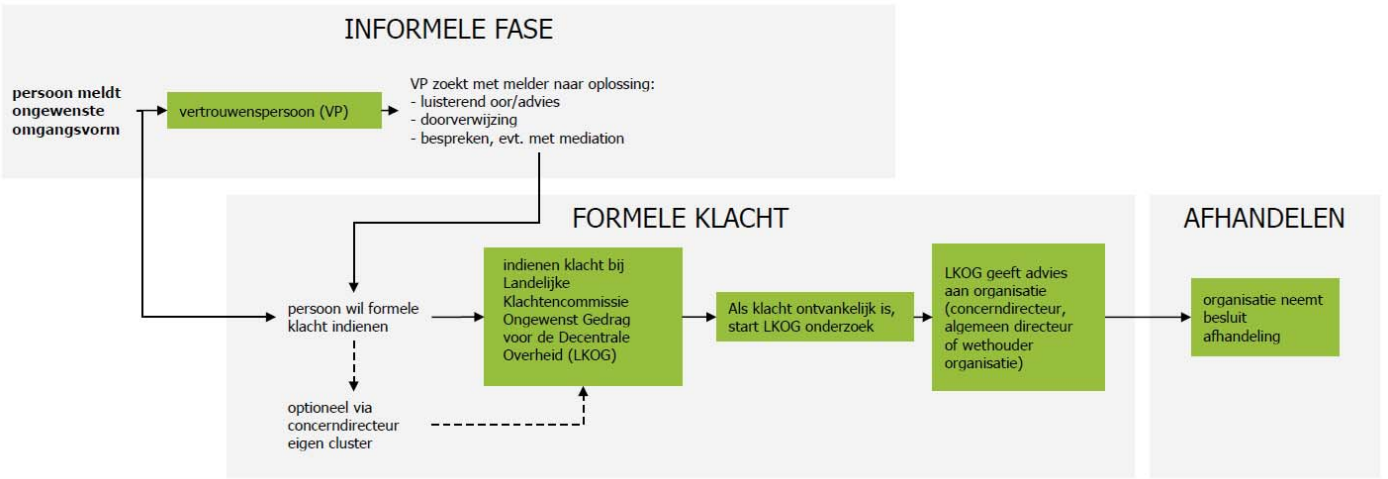
105 Gemeente Rotterdam, 'Protocol Ongewenste Omgangsvormen 2016'. In: Personeelshandboek 010, juni 2023, artikel 1, p. 93.

106 E-mail ambtenaar.

107 Gemeente Rotterdam, 'Protocol Ongewenste Omgangsvormen 2016'. In: Personeelshandboek 010, juni 2023, artikel 4.2 p. 95.

108 Gemeente Rotterdam, 'Protocol Ongewenste Omgangsvormen 2016'. In: Personeelshandboek 010, juni 2023, artikel 1, p. 93 & 4.3 o. 96.

figuur 2-3: stroomschema gemeentelijk proces mogelijke ongewenste omgangsvormen



Figuur 2-3 illustreert het mogelijke proces na een melding bij een vertrouwenspersoon. Alvorens een medewerker naar een vertrouwenspersoon stapt kan deze zich echter ook nog tot anderen wenden. Een medewerker kan ook, wanneer mogelijk, eerst proberen om met degene die last veroorzaakt in gesprek te gaan.[109] Als het ongewenste gedrag niet stopt, kan de melder ook naar de (direct) leidinggevende. De medewerker kan ten alle tijde naar een vertrouwenspersoon.[110]

2-6-1 informele fase

In het 'Protocol ongewenste omgangsvormen' staat dat als een vertrouwenspersoon de melding ontvangt de 'informele procedure' start. De vertrouwenspersoon dient eerst vast te stellen of de melding betrekking heeft op integriteit, ongewenste omgangsvormen of allebei.[111] De vertrouwenspersoon dient de melding op hoofdlijnen te registreren in GIRS.[112] De gesprekken met een vertrouwenspersoon zijn vertrouwelijk, op enkele uitzonderlijke gevallen, zoals ernstige strafbare feiten, na.[113] Bij een integriteitsschending kan de melding doorgezet worden naar de clustercoördinator integriteit.[114] Dit is alleen mogelijk indien de melder daar toestemming voor geeft.[115]

109 Gemeente Rotterdam, E-learning 'omgaan met ongewenst gedrag', punt 17.

110 Gemeente Rotterdam, 'Protocol Ongewenste Omgangsvormen 2016'. In: Personeelshandboek 010, juni 2023, artikel 3.1, p. 94.

111 Gemeente Rotterdam, 'Protocol Ongewenste Omgangsvormen 2016'. In: Personeelshandboek 010, juni 2023, artikel 4.2, p. 96; gemeente Rotterdam, 'Registratieformulier ongewenste omgangsvormen', 2018.

112 Gemeente Rotterdam, 'Protocol Ongewenste Omgangsvormen 2016'. In: Personeelshandboek 010, juni 2023, bijlage 1 van Protocol Ongewenste omgangsvormen, ad. 3, p. 98.

113 Gemeente Rotterdam, 'Concernjaarverslag vertrouwenspersonen 2022 (concept), maart 2023'; gemeente Rotterdam, "Protocol Ongewenste Omgangsvormen 2016'. In: Personeelshandboek 010, juni 2023, artikel 4.2, p. 96; gemeente Rotterdam, 'Protocol doorbreken vertrouwelijkheid', 9 december 2016.

114 Gemeente Rotterdam, 'Regeling melding vermoeden misstand', juni 2023, artikel 6, p. 91; gemeente Rotterdam, 'Protocol onderzoek vermoeden misstand', 23 mei 2023, p. 7.

115 Gemeente Rotterdam, 'Regeling melding vermoeden misstand', 2023, artikel 6, p. 91; gemeente Rotterdam, 'Protocol onderzoek vermoeden misstand', 23 mei 2023, p. 7; gemeente Rotterdam, 'Protocol Ongewenste Omgangsvormen 2016', z.j., artikel 4.2, p. 96.

Bij ongewenste omgangsvormen kijkt de vertrouwenspersoon in eerste instantie of er een oplossing tussen partijen mogelijk is.[116] Er zijn geen verplichte vervolgstappen. De melder bepaalt of er actie wordt ondernomen en de vertrouwenspersoon kan hierin adviseren.[117] Mogelijke vervolgstappen zijn onder meer gesprekken voor een luisterend oor en advies, het bespreken van ongewenste gedrag met degene van wie de melder last heeft door middel van bijvoorbeeld bemiddeling, een doorverwijzing naar andere hulpverlening, het volgen van een training of het indienen van een formele klacht (zie figuur 2-3).[118]

Na afhandeling van de melding dient de vertrouwenspersoon te bewaken dat er adequate nazorg verleend wordt, bijvoorbeeld door zelf nazorg te verlenen.[119]

2-6-2 formele procedure

De gemeente Rotterdam heeft zich aangesloten bij de Landelijke Klachtencommissie Ongewenst Gedrag voor de Decentrale Overheid (LKOG) en heeft de klachtenregeling van de LKOG integraal overgenomen.[120] Werknemers kunnen een klacht bij de LKOG indienen. Een vertrouwenspersoon kan de klager hierbij desgewenst begeleiden.[121]

De klager kan de klacht rechtstreeks of via het bevoegd gezag indienen bij de LKOG.[122] Als een klacht ontvankelijk is, kan de LKOG onderzoek doen.[123] Werknemers, waaronder de klager en beklaagde, kunnen bijvoorbeeld gehoord worden.[124] Na het onderzoek zal de LKOG een advies geven over de gegrondheid van de klacht aan het bevoegd gezag, eventueel met aanbevelingen. Het bevoegd gezag neemt op grond daarvan een besluit.[125] Het bevoegd gezag is meestal de concerndirecteur van het desbetreffende cluster. Als een melding van een ongewenste omgangsvorm betrekking heeft op een concerndirecteur, topkaderfunctionaris, vertrouwenspersoon of algemeen directeur geldt in plaats van deze functionaris een ander bevoegd gezag tot wie een klager zich kan wenden.[126]

116 Gemeente Rotterdam, 'Protocol Ongewenste Omgangsvormen 2016'. In: Personeelshandboek 010, juni 2023, artikel 4.2, p. 95; gemeente Rotterdam, 'Protocol Ongewenste Omgangsvormen', z.j., bijlage 1, ad. 4, p. 100.

117 Gemeente Rotterdam, 'Protocol Ongewenste Omgangsvormen 2016', z.j., artikel 4.2, p. 96; gemeente Rotterdam, 'Protocol ongewenste omgangsvormen', z.j., bijlage 1, ad. 4, p. 100.

118 Gemeente Rotterdam, 'Magazine vertrouwenspersonen', juni 2022, p. 14; gemeente Rotterdam, 'Protocol Ongewenste Omgangsvormen 2016', z.j., artikel 4.2. p. 95; gemeente Rotterdam, 'Protocol ongewenste omgangsvormen', z.j., bijlage 1, ad. 4, p. 100; gemeente Rotterdam, 'Concern jaarverslag vertrouwenspersonen 2022 (concept)' maart 2023.

119 Gemeente Rotterdam, 'Protocol ongewenste omgangsvormen 2016', z.j., bijlage 1, ad. 3, p. 98.

120 Landelijke Klachtencommissie Ongewenst Gedrag voor de Decentrale Overheid, 'Klachten over ongewenst gedrag bij de overheid. Jaarverslag 2021', augustus 2022, p. 4; gemeente Rotterdam, 'Protocol Ongewenste Omgangsvormen 2016', art. 4.3; Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 'Klachtenregeling ongewenst gedrag', 19 januari 2022; Landelijke Klachtencommissie Ongewenst Gedrag voor de Decentrale Overheid, 'Bijlage aansluitingsformulier LKOG', februari 2016.

121 Gemeente Rotterdam, 'Protocol Ongewenste Omgangsvormen 2016', z.j., bijlage 1, ad. 3, p. 98.

122 Gemeente Rotterdam, 'Protocol Ongewenste Omgangsvormen 2016', z.j., artikel 4.3, p. 9.6; Landelijke Klachtencommissie Ongewenst Gedrag voor de Decentrale Overheid, 'model Klachtenregeling'.

123 Gemeente Rotterdam, 'Protocol Ongewenste Omgangsvormen 2016', z.j., artikel 4.3, p. 96; Landelijke Klachtencommissie Ongewenst Gedrag voor de Decentrale Overheid, 'model Klachtenregeling'.

124 Landelijke Klachtencommissie Ongewenst Gedrag voor de Decentrale Overheid, 'model Klachtenregeling'.

125 Gemeente Rotterdam, 'Protocol Ongewenste Omgangsvormen 2016', z.j., artikel 4.3, p. 96; Landelijke Klachtencommissie Ongewenst Gedrag voor de Decentrale Overheid, 'model Klachtenregeling'.

126 Gemeente Rotterdam, 'Protocol Ongewenste Omgangsvormen 2016', z.j., artikel 3.2, p. 94.

2-7 samenvatting en reflectie

De gemeente heeft meerdere beleidsdocumenten, protocollen, regelingen, uitvoeringsplannen en jaarplannen waarin integriteit en omgangsvormen een centrale rol spelen. Zo hanteert zij het 'Beleidsplan ambtelijke integriteit 2021- 2025', een actieplan en een toekomstvisie over de door te voeren verbeteringen. Er wordt ook aan de gemeenteraad gerapporteerd over de inspanningen van de organisatie omtrent integriteit. Eerder gebeurde dat in de jaarstukken van de gemeente; sinds 2020 stelt de gemeente concernbrede jaarverslagen integriteit op die met de gemeenteraad worden gedeeld. De werkwijze rondom meldingen over mogelijke integriteitsschendingen is geregeld in de 'Regeling melding vermoeden misstand, het 'Protocol onderzoek vermoeden misstand' en het 'Protocol ongewenste omgangsvormen'. Ook bestaan er voorschriften voor medewerkers, zoals de gedragscode.

Met het hanteren van deze documenten voldoet de gemeente aan verschillende wettelijke voorschriften, zoals de verplichting om integriteitsbeleid te voeren en de verplichting een procedure vast te stellen voor het melden van vermoedens van misstanden. Ook voldoet de gemeente aan een aantal globale minimumeisen, zoals deze ooit zijn bepaald in de 'Modelaanpak basisnormen integriteit'.[127] Hierin worden minimumeisen gesteld als "Er wordt een vertrouwenspersoon of instantie voor integriteitskwesties aangesteld" en "De gedragscode is goed kenbaar voor medewerkers". Onder meer het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zijn deze modelaanpak overeengekomen. Hoewel uit literatuur blijkt dat het inrichten van een passend proces op papier geen garantie is voor een goed verloop van het proces in de praktijk, is een goede formele basis onmisbaar en vergroot deze de kansen op succes in de praktijk.[128] De afgelopen jaren is de gemeentelijke inzet bovendien toegenomen, met het aanstellen van meer integriteitfunctionarissen, zoals de fulltime manager integriteit en de clustercoördinatoren integriteit.

Uit literatuur blijkt dat een aantal onderdelen in de werkwijze rondom meldingen over mogelijke integriteitschendingen belangrijk zijn. Gebrek aan inzicht in het proces kan leiden tot verwachtingen die niet overeenkomen met het meldproces. Verwachtingsmanagement is daarom essentieel voor het succesvol doorlopen van een meldproces.[129] Evenals het inzicht geven hoe het proces eruit ziet.[130] Kijkend naar het beleid en proces van de gemeente Rotterdam is het daarom goed dat regelingen en protocollen in het personeelshandboek zijn opgenomen en daarmee toegankelijk zijn voor alle medewerkers van de gemeente. Het is wel de vraag in hoeverre de

127 Rijksoverheid. Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie 2006. Verkregen van: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2005/09/26/modelaanpak-basisnormen-integriteit.

128 Heres, L., Penning de Vries, J. & Terpstra, N. 'Melden met succes: Een verkennend onderzoek naar de kenmerken van succesvol verlopen interne meldprocessen integriteit.' Utrecht: Universiteit Utrecht, augustus 2022, p. 65; Van den Heuvel, J.H.J. & Huberts, L.W.J.C. 'Integriteitsbeleid van gemeenten.' LEMMA, 2003; Hoekstra, A. & Verbraeken, K., Voorbij de formaliteit: randvoorwaarden voor goedwerkende meldprocedures en succesvolle meldprocessen, in *Compliance, Ethics & Sustainability nr. 1*, maart 2023.

129 Heres, L., Penning de Vries, J. & Terpstra, N. 'Melden met succes: Een verkennend onderzoek naar de kenmerken van succesvol verlopen interne meldprocessen integriteit.' Utrecht: Universiteit Utrecht, augustus 2022, pp. 67-68.

130 Heres, L., Penning de Vries, J. & Terpstra, N. 'Melden met succes: Een verkennend onderzoek naar de kenmerken van succesvol verlopen interne meldprocessen integriteit.' Utrecht: Universiteit Utrecht, augustus 2022 p. 67; Rijksoverheid. Mariëtte Hamer start vandaag als regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld. Verkregen van: https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/04/05/mariette-hamer-start-vandaag-als-regeringscommissaris-seksueel-grensoverschrijdend-gedrag-en-seksueel-geweld.

medewerkers weten dat deze regelingen en protocollen bestaan. Ook kunnen de genoemde inconsistenties in paragraaf 2-5-5 dit inzicht vertroebelen.

Een ander gegeven dat opvalt bij de werkwijzen die de gemeente hanteert, is dat zij een onderscheid maakt tussen integriteit en ongewenste omgangsvormen en hiervoor twee verschillende processen hanteert. Voor leidinggevenden is zowel bij integriteitschendingen als bij ongewenste omgangsvormen een rol weggelegd. Bij integriteitsschendingen kunnen de clustercoördinator integriteit en eventueel de COE een grote rol spelen in het proces. Bij ongewenste omgangsvormen kan een vertrouwenspersoon een grote rol spelen in het proces, evenals de Landelijke Klachtencommissie, indien een melder besluit om een officiële klacht in te dienen.

Voor zover de rekenkamer bekend, is er geen recent onderzoek waaruit blijkt hoe vaak het onderscheid tussen integriteit en ongewenste omgangsvormen voorkomt bij overheidsorganisaties. Uit een onderzoek in 2013 blijkt dat het onderscheid toen vaak voorkwam bij overheidsorganisaties.[131] Dit onderscheid lijkt dus niet ongebruikelijk. Vanuit het oogpunt van wetgeving zijn de achtergronden van integriteit en ongewenste omgangsvormen ook verschillend. Als gevolg daarvan zijn ook de eisen die aan beiden gesteld worden verschillend. Zo heeft de Ambtenarenwet vooral betrekking op integriteit, inclusief het voorkomen van discriminatie, waar de Arbowet van toepassing is op meerdere type ongewenste omgangsvormen, maar niet spreekt over integriteitsschendingen. Dit wordt ook geïllustreerd door het gegeven dat het in mei 2023 door de Tweede Kamer aangekomen initiatiefvoorstel voor een “verplichtstelling vertrouwenspersoon ongewenst gedrag” betrekking heeft op de Arbowet.[132] Tegelijkertijd is het ook voor te stellen dat het onderscheid niet altijd helder is. Zoals in paragraaf 1-3 is geschetst kennen de begrippen geen duidelijke afbakening en bestaat er ook een zekere overlap. Daarbij is het bovendien zo dat ongewenste omgangsvormen een type integriteitsschending is. Ook in het rapport van Strated Consulting staat dat “soms het onderscheid tussen ongewenste omgangsvormen en integriteitsschendingen gekunsteld” is. Het is daarom de vraag hoe dit onderscheid doorwerkt in de uitvoering van het integriteitsproces. Hier wordt in de volgende hoofdstukken op ingegaan.

131 De Graaf, G., Lasthuizen, K., Bogers, T., Ter Schegget, B. & Strüwer, T., ‘Een luisterend oor. Onderzoek naar het interne meldsysteem integriteit binnen de Nederlandse overheid’. Amsterdam: Vrije Universiteit, 2013, p. 73.

132 Eerste Kamer der Staten-Generaal, ‘Voorstel van wet van het lid Maatoug tot wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet in verband met het verplicht stellen van een vertrouwenspersoon 35 592’, vergaderjaar 2022-2023.

3 detecteren en melden

3-1 inleiding

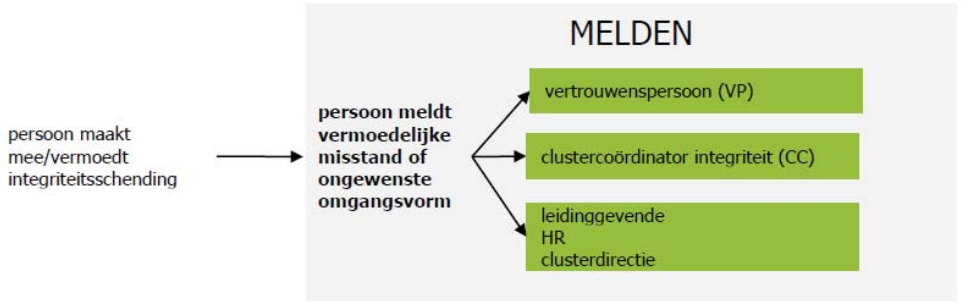
De eerste stap in het proces rondom mogelijke integriteitschendingen is het detecteren. In dit hoofdstuk wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

- Hoe detecteert de gemeente (vermoedens van) integriteitsschendingen en is zij hiertoe voldoende toegerust?

De gemeente kan (vermoedens van) integriteitsschendingen op verschillende manieren detecteren: via hard controls, via signalen en via ambtelijke meldingen.[133] In paragraaf 3-2 wordt besproken in hoeverre de gemeente effectief gebruikmaakt van hard controls. In paragraaf 3-3 wordt besproken in hoeverre de gemeente adequaat signalen opvangt. In paragraaf 3-4 wordt ingegaan op hoe het proces van melden in de praktijk verloopt. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting en reflectie in paragraaf 3-5.

Het proces van melden is eerder beschreven in paragraaf 2-5-1 en nog eens schematisch weergegeven in figuur 3-1.

figuur 3-1: proces van melden



3-2 hard controls

Hard controls zijn controles die zijn vastgelegd en die structureel worden uitgevoerd om niet-integer gedrag binnen organisaties te voorkomen en te detecteren. Voorbeelden van hard controls zijn het autoriseren van betalingen door het zetten van een handtekening en het controleren op nevenfuncties van medewerkers. Basisvoorwaarden voor het effectief gebruikmaken van hard controls zijn dat er hard controls in de organisatie aanwezig zijn, dat deze in beeld zijn en dat ze worden toegepast.

133 De Graaf, G., 'Wat valt er over melden te melden?'. Amsterdam: Vrije Universiteit, 2007.

3-2-1 onderzoek naar hard controls

Uit het onderzoek van Strated Consulting (zie ook paragraaf 1-2) bleek dat hard controls bij de gemeente in opzet aanwezig waren, maar dat de opvolging in de praktijk beter kon. Veel hard controls werden niet toegepast en het ontbrak binnen de gemeente aan consistente monitoring en bijsturing.[134]

De gemeentelijke afdeling Concern Auditing heeft in 2021 een scan naar hard controls met betrekking tot fraude gedaan. Hieruit bleek dat de ambtelijke top niet expliciet en structureel stuurde op hard controls. Het ontbreken van een samenhangend en dekkend systeem zorgde er volgens Concern Auditing voor dat de opvolging in de praktijk tekortschoot en dat het management geen zicht had op bestaande hard controls en de inzet ervan.[135]

3-2-2 zicht op hard controls

Naar aanleiding van de scan van Concern Auditing heeft de gemeente in 2021 een kernteam hard & soft controls en clusterteams opgezet. Deze teams waren bedoeld om het frauderisicomanagement binnen de clusters te verbeteren. De clusterteams hebben eerst een inventarisatie gemaakt van de meest fraudegevoelige processen en de financieel kritieke processen binnen elk cluster. Hiermee wilden de teams de frauderisico's en hard controls bespreekbaar maken en in beeld brengen in hoeverre de risico's door hard controls werden afgedekt.[136]

Na de inventarisatie heeft elk clusterteam een plan van aanpak opgesteld waarin wordt beschreven hoe het frauderisicomanagement binnen het cluster verbeterd kan worden. Bij het opstellen van het plan van aanpak zijn de clusterteams ondersteund door het kernteam. Er is gebruik gemaakt van een volwassenheidsladder die aangeeft op welk niveau van volwassenheid een cluster zich bevindt als het gaat om frauderisicomanagement. Deze volwassenheidsladder is door het kernteam en de clusterteams zelf ontwikkeld en bevat vijf niveaus van laag naar hoog: ad hoc, oriënterend, basis op orde, proactief en intelligent.[137]

De rekenkamer constateert dat de clusters zich in de plannen van aanpak richten op hun positie op de volwassenheidsladder. Hiermee is inzichtelijk gemaakt in welke mate ze sturen op de geïnventariseerde frauderisico's. De inzet van de gemeente richt zich daarmee voornamelijk op de bewustwording. In de plannen van aanpak staat niet beschreven welke schendingen het meest voorkomen binnen de clusters. Ook is niet beschreven welke hard controls er zijn, in welke mate deze de risico's daadwerkelijk afdekken en hoe deze controls toegepast worden.[138]

Er is ook niet gemonitord welke verbeteringen er naar aanleiding van de plannen van aanpak zijn doorgevoerd, of die maatregelen passend zijn en of ze de frauderisico's

134 Strated Consulting, 'Onderzoek naar de kwaliteit van de Rotterdamse ambtelijke integriteitsketen', 7 mei 2021.

135 Concern Auditing, 'Scan Hard Controls Fraude: Hoe stuurt het management hierop?', 26 januari 2021.

136 Interview ambtenaar; De gemeente heeft dit aangegeven in ambtelijk wederhoor. De rekenkamer heeft niet kunnen verifiëren of en hoe deze inventarisatie is uitgevoerd.

137 Interview ambtenaar.

138 Gemeente Rotterdam, 'Plan van aanpak frauderisicomanagement DMC', 2022; gemeente Rotterdam, 'Plan van aanpak frauderisicomanagement W&I', 2022; gemeente Rotterdam, 'Plan van aanpak frauderisicomanagement SB', 2022; gemeente Rotterdam, 'Plan van aanpak frauderisicomanagement SO', 2022; gemeente Rotterdam, 'Plan van aanpak frauderisicomanagement MO', 2022; gemeente Rotterdam, 'Plan van aanpak frauderisicomanagement BCO', 2022.

afdekken. De reden hiervoor is dat de verantwoordelijkheid voor de opvolging van de plannen van aanpak bij de clusters zelf ligt en dus niet bij het kernteam. Dit heeft te maken met het 'three lines of defence model' dat de gemeente hanteert (zie kader).

three lines of defence model

Er zijn binnen de gemeente drie lijnen die ervoor moeten zorgen dat de organisatiedoelstellingen worden gerealiseerd, dat de middelen doelmatig worden ingezet en dat er weloverwogen wordt omgegaan met de risico's die de gemeente loopt en de kansen die zich voordoen.[139]

De eerste lijn wordt gevormd door alle functionarissen die hiërarchisch of functioneel andere medewerkers aansturen en namens hen verantwoording afleggen (directeuren, afdelingshoofden en teamleiders).[140] Bij de gemeente Rotterdam zijn het de teamleiders die de taak hebben om hard controls uit te (laten) voeren. Zij worden aangestuurd door de proceseigenaren die eindverantwoordelijk zijn voor het toepassen van hard controls. Het zijn van een proceseigenaar is een rol en geen functie. Deze rol is meestal belegd bij de betreffende concerndirecteur. Indien een proces door twee of meer clusters wordt uitgevoerd, wordt de rol van proceseigenaar expliciet aan een lid van de concerndirectie toegewezen.[141]

De tweede lijn wordt gevormd door functionarissen die de eerste lijn adviseren over sturingsmiddelen en het inrichten van processen. Deze lijn verstrekt concernbrede kaders en formats en stelt vast hoe deze toegepast en verankerd moeten worden.[142] De functionarissen in deze lijn zijn niet verantwoordelijk voor het opvolgen van hard controls, maar hebben een faciliterende rol, zoals het kernteam hard & soft controls.[143]

De derde lijn wordt gevormd door de afdelingen Concern Auditing en Financial Audit. Deze lijn heeft de taak om vast te stellen of de eerste en tweede lijn op een doelmatige en doeltreffende manier de doelstellingen hebben gerealiseerd en of zij hier op een betrouwbare en rechtmatige manier over hebben gerapporteerd.[144] De functionarissen in deze lijn zijn niet verantwoordelijk voor het opvolgen van hard controls, maar controleren de eerste en de tweede lijn.[145]

De inzet van het kernteam richt zich dus op de bewustwording van frauderisico's in de eerste lijn. Het doel van deze inzet was om proceseigenaren, afdelingshoofden en teamleiders te sterken in hun rol, zodat zij hard controls beter zouden opvolgen.[146] Het kernteam heeft daarvoor frauderisicomanagement ook op de agenda van de zogenaamde sturingsgesprekken gezet. Sturingsgesprekken zijn gesprekken tussen de gemeentesecretaris en concerndirecteuren over lopende zaken. Door in deze gesprekken aandacht te besteden aan frauderisicomanagement wordt aandacht voor het onderwerp bij de proceseigenaren in de lijn geborgd. De verwachting is dat deze

139 Gemeente Rotterdam, 'Kadernota sturen en verantwoorden 2020', 11 maart 2020, p. 8.
140 Gemeente Rotterdam, 'Kadernota sturen en verantwoorden 2020', 11 maart 2020, pp. 9-10.
141 Gemeente Rotterdam, 'Kadernota sturen en verantwoorden 2020', 11 maart 2020, p. 25.
142 Gemeente Rotterdam, 'Kadernota sturen en verantwoorden 2020', 11 maart 2020, p. 9.
143 Interviews ambtenaren.
144 Gemeente Rotterdam, 'Kadernota sturen en verantwoorden 2020', 11 maart 2020, p. 9.
145 Interviews ambtenaren.
146 Interviews ambtenaren.

aandacht top-down doorwerkt en ook zorgt voor aandacht bij de afdelingshoofden en teamleiders.[147]

In 2022 is er een 'Eindrapportage frauderisicomanagement' gemaakt. Na publicatie van deze eindrapportage is het kernteam opgeheven.[148] De gemeente schrijft in de eindrapportage dat ze verder wil gaan met het borgen van aandacht voor frauderisicomanagement en het stimuleren van opvolging van hard controls.[149] De clusterteams blijven bestaan zolang de concerndirecteuren dat nodig achten.[150] De rekenkamer heeft geen zicht op welke clusterteams nog bestaan. Volgens de gemeente komen de clustervertegenwoordigers van het frauderisicomanagement elke zes weken bijeen om over de voortgang van de plannen van aanpak te spreken. Ook met de clustercoördinator integriteit wordt volgens de gemeente twee keer per jaar gesproken over de voortgang.[151]

3-2-3 opvolging hard controls

In het onderzoek van Strated Consulting kwam naar voren dat hard controls niet altijd worden toegepast en gemonitord. Dit heeft onder andere te maken met naïviteit van leidinggevenden en leidinggevenden die het lastig vinden om het 'moeilijke gesprek aan te gaan'.[152] Het vragen naar integriteitsrelevante zaken wordt gezien als een vorm van wantrouwen en leidinggevenden willen liever geen 'gedoe' creëren. In het rapport van Strated Consulting wordt niet gespecificeerd om wat voor leidinggevenden het gaat. De rekenkamer leest het als hoofdzakelijk afdelingshoofden en teamleiders die hiermee worstelen in de uitvoering van processen.

Strated Consulting adviseerde de gemeente om te streven naar een organisatie waar wordt gewerkt op basis van 'geïnformeerd vertrouwen'. In een situatie van geïnformeerd vertrouwen worden vooraf afgesproken indicatoren en informatieaspecten structureel met elkaar besproken. Dit moet naïviteit voorkomen en ervoor zorgen dat leidinggevenden minder aarzelen om moeilijke vragen te stellen. Strated Consulting adviseerde om in het kader van geïnformeerd vertrouwen te werken aan een open cultuur en om integriteit een vast en tastbaar onderdeel te maken van de personeelscyclus.[153]

Naar aanleiding van het advies van Strated Consulting heeft de gemeente een actiepunt in het 'Actieplan Integriteit' opgenomen. Dit actiepunt stelt dat integriteit een vaste plek krijgt in het gespreksformulier voor de personeelsgesprekken.[154] Verder heeft de gemeente inzet gepleegd om de bespreekbaarheid van integriteit in het algemeen te verbeteren om zo een meer open cultuur te creëren. Hier wordt in paragraaf 3-3-1 verder op ingegaan.

147 Interviews ambtenaren.

148 Gemeente Rotterdam, 'Eindrapportage frauderisicomanagement', maart 2022, p. 6.

149 Gemeente Rotterdam, 'Eindrapportage frauderisicomanagement', maart 2022, p. 5.

150 Interview ambtenaar.

151 Dit heeft de gemeente in ambtelijk wederhoor aangegeven. De rekenkamer kan dit niet verifiëren.

152 Strated Consulting, 'Onderzoek naar de kwaliteit van de Rotterdamse ambtelijke integriteitsketen', 7 mei 2021, pp. 23-24.

153 Strated Consulting, 'Onderzoek naar de kwaliteit van de Rotterdamse ambtelijke integriteitsketen', 7 mei 2021, pp. 24.

154 Gemeente Rotterdam, 'Actieplan Integriteit, versie 7 juni 2023.

obstakels bij opvolging
De rekenkamer constateert dat er naast de redenen die Strated Consulting heeft gegeven, nog andere redenen zijn voor leidinggevenden om hard controls niet uit te voeren. In het cultuuronderzoek van de rekenkamer kwam naar voren dat leidinggevenden het vaak te druk hebben, of dat zo ervaren, om hard controls toe te passen en te monitoren.

beleving leidinggevenden zijn druk
Lijnfunctie: "Ja, weet je als ik kijk wat ik als medewerker en zie wat een leidinggevende op zijn bord heeft liggen, dan denk ik dat is best veel. En zo'n onderwerp als integriteit. Dat onderwerp vind ik heel belangrijk, en dat vinden jullie ook heel belangrijk, alleen die leidinggevende heeft daarnaast misschien nog 18 andere belangrijke dingen."

Lijnfunctie: "Ik heb alleen zicht op wat mijn leidinggevende op zijn bord krijgt en afgelopen jaren ook wel de manager die daarboven zit, omdat ik daar ook best wel regelmatig contact mee had, ja en beide leidinggevenden krijgen echt wel veel op hun bord."

Lijnfunctie: "Als je kijkt hoe het management omgaat met het risicoregister en de integriteitsparameters en de informatie waar zij op sturen, daar gaan mijn tenen in mijn schoenen van krullen, en dan zeg ik het vriendelijk. Ik denk dat ze niet met die informatie werken omdat iedereen volledig in zijn projecten zit. We barsten van het werk zeg maar. Een beetje overdreven misschien maar we barsten feitelijk van de projecten die we moeten uitvoeren, we hebben altijd haast, we rennen van hot naar her en we zijn met te weinig mensen op te veel projectinspanningen en er wordt reactief op risico's geacteerd, vind ik."

De rekenkamer constateert tevens dat het toepassen en monitoren van hard controls als tijdrovend en inefficiënt ervaren kan worden. In de gevoerde casusgesprekken gaf een leidinggevende aan dat ze binnen het team liever doorwerken dan dat ze een hard control toepassen: "eigenlijk heel pragmatisch van oh, dat is allemaal gedoe, we gaan het pragmatisch oplossen".[155]

Het uitvoeren van hard controls steunt voor een groot deel op leidinggevenden die afdelingshoofd of teamleider zijn. Op het moment dat deze leidinggevenden dergelijke obstakels ervaren en hard controls niet (laten) toepassen, kunnen mogelijke integriteitsschendingen niet met hard controls achterhaald worden en kan hier ook niet op gestuurd worden.

3-3 signalen

Een signaal is een teken dat wijst op een vermoedelijke integriteitsschending in de organisatie. Een signaal kan binnen de organisatie opgepikt worden door een medewerker, maar kan ook van buiten komen, bijvoorbeeld van een burger of een organisatie waar de gemeente mee samenwerkt. Om signalen adequaat op te vangen, moet de gemeente kanalen inrichten en protocollen opstellen. Medewerkers moeten signalen echter ook kunnen herkennen en bespreekbaar kunnen maken.

155 Casusonderzoek: dit betreft een casus waarbij de rekenkamer de beleving heeft onderzocht.

3-3-1 bewustzijn en bespreekbaarheid

De capaciteit om signalen te herkennen, vraagt om een zeker bewustzijn van integriteit. De gemeente heeft de afgelopen jaren geprobeerd het bewustzijn van medewerkers rondom integriteit te verhogen. Ze heeft onder andere een e-learning ontwikkeld die inging op verschillende voorbeelden van integriteitsschendingen (zie ook paragraaf 2-3).[156] Uit het cultuuronderzoek van de rekenkamer blijkt dat medewerkers ervaren dat er binnen de gemeente veel aandacht is geweest voor het onderwerp integriteit en dat er hard is gewerkt aan het bewustzijn.

beleving aandacht voor integriteit

Management: "De bekendheid met integriteit en het nadenken daarover en het weten wat je moet doen als je het vermoeden hebt, we zien daar een positieve ontwikkeling in. Dat het dus bij mensen op het netvlies staat, nooit genoeg, maar het staat op het netvlies."

Staf- en/of integriteitsrol: "Er is aandacht voor integriteit binnen het concern Rotterdam. Dat gaat tot en met de clusters, de structuur die is geregeld en de verschillende rollen zijn ook ingevuld."

Management: "Hoe gek dat ook klinkt, maar zo'n zware fraudecasus helpt daarbij. Daardoor hebben we veel beter zicht gekregen op ons integriteitssysteem. Vooral de harde kant van integriteit. Als je kijkt naar de sociale kant van integriteit, de omgangsvormen, heeft natuurlijk gewoon de MeToo-discussie en The Voice, Ajax en Matthijs van Nieuwkerk ons geholpen. We hebben de wind mee, want mensen voelen zich nu ook gewoon vrijer om zich uit te spreken."

Lijnfunctie: "Ik vind dat er binnen de organisatie, binnen het concern, organisatie breed, veel aandacht is voor dit onderwerp. Wat ik wel belangrijk vind in dit geheel is dat de aandacht vooral is voor de theorie, dus weet waar je iets kan melden, weet wat integer en niet-integer gedrag is en hoe je daarmee om kan gaan. Alleen dat is de theorie. In de praktijk denk ik dat dat wat moeilijker ligt."

Uit de enquête die de rekenkamer heeft afgenomen, blijkt dat respondenten ook ervaren dat hun leidinggevende meer aandacht heeft voor integriteit. Zij geven bovendien aan dat zij geloven dat hun leidinggevende het goede voorbeeld geeft. Ook geven de respondenten aan dat zij denken dat hun leidinggevende hun melding serieus zou nemen en hier adequaat op zou reageren.[157]

bespreekbaarheid

Om signalen boven tafel te krijgen, is het belangrijk dat medewerkers op het moment dat zij iets meemaken of vermoeden ook het gevoel hebben dat zij dit bespreekbaar kunnen maken. In het cultuuronderzoek kwam naar voren dat ook in de beleving van het management van de gemeente bespreekbaarheid belangrijk is. Het is ook bekend dat wanneer medewerkers daadwerkelijk ergens mee zitten, het niet altijd makkelijk is om een gesprekspartner te vinden.

156 Interviews ambtenaren.

157 Hiertoe zijn zeven vragen over leidinggevenden gesteld aan alle respondenten (N=5.210); de bijbehorende tabel E (aandacht voor) integriteit leidinggevende staat in de onderzoeksverantwoording.

beleving bespreekbaarheid is belangrijk
Management: "Ik merk dat de intrinsieke motivatie om bij ons te werken bij medewerkers hoger is dan waar ook. Men wil iets betekenen voor de samenleving. En dat geldt voor onze vuilnismannen, maar dat geldt ook voor onze verpleegkundigen van de GGD. En dat maakt dat zij best wel een goed kompas hebben. Dus mensen voelen wel 'voelt dit goed?'. We moeten daar een sfeer omheen creëren dat zaken bespreekbaar worden. Wanneer iets niet goed aanvoelt, bespreek het met je collega, bespreek het met je leidinggevende, bespreek het eens met een vertrouwenspersoon. Zoek een tafel om het te bespreken. Dan geloof ik dat je al ongelooflijk veel in de organisatie hebt opgelost."

Focusgroep (staf- en integriteitsrollen): "Binnen mijn organisatie is het onzichtbaar of ambtenaren worstelen met integriteitsschendingen. Wie weet zijn er dingen aan de hand en worstelen mensen daarmee. Het enige wat ik zou wensen is, en dat is niet iets wat je makkelijk met beleid of wat dan ook kunt wijzigen, maar dat die mensen toch, hetzij een vertrouwenspersoon weten te vinden, hetzij iemand anders, waardoor ze zeggen joh, ik zit ergens mee, ik geloof dat ik dit moet melden maar ik zie ertegen op, hoe kan ik hiermee omgaan? En dat je voorkomt dat mensen zelf een enorme worsteling moeten maken. Dat zou rondom het melden echt heel veel winst zijn."

Management: "Ja, het gaat ook om de 'zachte kant', want mijn indruk is dat we het aan de structuurkant allemaal hebben staan. Pak het lijstje vertrouwenspersonen, de manager heeft een cursus gehad dat die mensgericht moet zijn en in verbinding met zijn medewerkers moet werken. Het hele lijstje kunnen we afvinken. En tegelijkertijd zit er nog steeds iemand met een probleem wat hij niet kwijt kan. En natuurlijk heb je dan gisteren een andere baas dan morgen, maar die ene vertrouwde je wel en deze een stukje minder, want die heeft twee keer lullig gedaan, of dit kan ook gelden voor een vertrouwenspersoon. Maar zoek een weg om de zorg die je hebt bespreekbaar te maken."

In het cultuuronderzoek kwam daarnaast naar voren dat medewerkers twijfelen om zaken bespreekbaar te maken, omdat er volgens hen niet prettig op gereageerd wordt. Er zijn medewerkers die het gevoel hebben dat het management dit als 'gedoe' ziet en dat het niet in dank wordt afgenomen als integriteitsschendingen worden aangekaart.

beleving er zijn drempels om zaken bespreekbaar te maken
Focusgroep (mix aan rollen): "Ja, aanspreken, dat is binnen de gemeente Rotterdam wel een ding. Hoe hoger je komt, hoe slechter het leiderschap wordt. Niemand wordt ergens op aangesproken, want elkaar ergens op aanspreken, dat gaan we niet doen. Stel je voor dat je kritisch bent naar elkaar en dat we het met zijn allen beter gaan doen, nou, dat moeten we zeker niet doen bij de gemeente Rotterdam. Dat is echt frustrerend, dat vind ik echt verschrikkelijk. Vooral vriendjes blijven."

Focusgroep (mix aan rollen): "Ik had wel het idee dat hij later met een heel ander oog naar me ging zitten kijken: 'Oh deze medewerker stelt toch wel vervelende kritische vragen, daar moet ik voor oppassen'. Dat gevoel had ik wel heel sterk. Niet dat me dat weerhoudt hoor, maar aan de andere kant, ik heb een aantal keren nog weleens netjes en lief gezegd van: 'Jongens, hoe kan dat nou dat dit gebeurt?' Maar er gebeurt niks mee. En op een gegeven moment dan denk ik aan mezelf. Dat is niet goed, maar dan denk ik wel aan mezelf."

Om de bespreekbaarheid te verbeteren, heeft de gemeente aan leidinggevenden gevraagd om naar aanleiding van de e-learning gesprekken te voeren met het team over specifieke integriteitsschendingen die zich binnen het werkveld voor kunnen doen.[158] In de casusgesprekken die de rekenkamer heeft gevoerd, kwam naar voren dat deze gesprekken niet altijd makkelijk verlopen. Leidinggevenden weten niet goed hoe ze gesprekken over integriteit in goede banen moeten leiden.[159] In een van de casusgesprekken gaf een leidinggevende aan behoefte te hebben aan handvatten: "je gaat ook niet zomaar zeggen van nou jongens, we gaan het vandaag hebben over integriteit. [...] Dus het zou wel helpen als je ook als afdeling een soort handvatten hebt van hoe zou je een gesprek over integriteit kunnen voeren?".[160]

3-3-2 kanalen en protocollen

De gemeente heeft enkele kanalen ingericht om signalen van buitenaf op te vangen. Burgers kunnen een signaal afgeven; binnen de gemeente wordt dit gezien als een publieksreactie. Deze reacties kunnen geplaatst worden op de website, op sociale media of een burger kan bellen naar het algemene telefoonnummer 14-010. Ook kunnen burgers via de raad inspreken en mochten daarin signalen over integriteit zitten dan worden die volgens de gemeente direct doorgezet naar de clustercoördinator integriteit.[161]

concernteam Publiekszaken

De publieksreacties die binnenkomen via de website en sociale media, komen direct terecht bij het concernteam Publiekszaken. Dit team behandelt namens de hele gemeente de publieksreacties en beheert de sociale-media-accounts. Het team beantwoordt zelf de publieksreacties van algemene aard en zorgt voor een efficiënte doorgeleiding van meer complexe zaken zoals meldingen over integriteit.[162]

klachtenlijn 14-010

Er kunnen ook publieksreacties binnenkomen via 14-010, het Klant Contact Centrum van de gemeente Rotterdam. Als burgers een publieksreactie indienen via 14-010 krijgen zij een behandelaar aan de lijn. De behandelaar registreert de publieksreactie en filtert of het een integriteitsschending betreft. Er staat nergens beschreven wat er met de registratie gebeurt. In gesprekken met de rekenkamer heeft de gemeente aangegeven dat de melding via het zaaksysteem wordt doorgezet naar de manager van de betreffende afdeling. Als er sprake is van een ongewenste omgangsvorm dan wordt via het zaaksysteem een 'klacht' aangemaakt die ter behandeling wordt verzonden naar het eerdergenoemde concernteam Publiekzaken.[163]

14-010 heeft een handboek als hulpmiddel om te bepalen of er sprake is van een integriteitsschending of ongewenste omgangsvorm. In dit handboek zijn verschillende soorten integriteitsschendingen opgenomen: fraude en corruptie, diefstal en verduistering, geweld en intimidatie, belangenverstrengeling, verspilling en misbruik van gemeentelijke eigendommen, misdragingen (binnen en buiten werktijd), misbruik

158 Interview ambtenaar.

159 Casusonderzoek: dit betreft casussen waarbij de rekenkamer de beleving heeft onderzocht.

160 Casusonderzoek: dit betreft een casus waarbij de rekenkamer de beleving heeft onderzocht.

161 Interview ambtenaar.

162 Interview ambtenaar.

163 Interview ambtenaar.

en manipulatie van informatie en ongeoorloofde afwezigheid.[164] Afgezien van deze opsomming van soorten integriteitsschendingen, zijn er geen richtlijnen voor het herkennen van een integriteitsschending in het handboek opgenomen.[165]

Uit het registratiesysteem van 14-010 blijkt dat er in 2022 in totaal 46 keer is gebeld met een reactie die opgevat is als integriteitsschending. Er zijn twee zaken aangemaakt met het zaaktype integriteitsmelding. Daarnaast is een aantal meldingen doorgestuurd naar concernteam Publiekszaken. Het precieze aantal is onbekend, omdat het zaaktype 'klacht' voor meerdere type meldingen wordt gebruikt.[166]

kanalen en protocollen voor signalen van binnenuit
De bovengenoemde kanalen en protocollen voor het opvangen van signalen richten zich uitsluitend op signalen vanuit burgers. Voor signalen van binnenuit de organisatie steunt de gemeente voor een groot deel op het eerdergenoemde bewustzijn van medewerkers en de bespreekbaarheid van zaken. Op het moment dat het ontbreekt of schort aan bewustzijn en bespreekbaarheid, kunnen signalen van binnenuit dus niet adequaat worden opgevangen.

3-4 meldingen

Uit het onderzoek van de rekenkamer blijkt dat het voor respondenten niet duidelijk is op welk moment er gesproken kan worden van een melding. In de praktijk is melden niet 'een knop die ingedrukt wordt'. In de beleving van medewerkers kan het daarom zo zijn dat ze ergens mee zitten en dat bespreken met hun leidinggevende zonder dat zij daarbij de intentie hebben om een melding te maken. Ook het bezoeken van een vertrouwenspersoon hoeft niet voort te komen uit de intentie om te melden. Het omgekeerde is eveneens het geval: dat medewerkers het gevoel hebben dat zij gemeld hebben, terwijl dat (vanwege procesvoorschriften) niet zo is opgevat.

De rekenkamer heeft voor dit onderzoek gekeken wanneer het bespreken of doorgeven van een mogelijke schending volgens het gemeentelijk proces doorkomt als een melding. Dit is zo wanneer de mogelijke schending terecht komt bij een functionaris die actie kan/moet ondernemen tegen de schendingen of schender(s). In het geval van de gemeente Rotterdam is dit zo als het vermoeden terecht komt bij een vertrouwenspersoon, clustercoördinator integriteit, leidinggevende, HR of de concerndirecteur (zie figuur 3-1 in de inleiding van dit hoofdstuk). Basisvoorwaarden om ervoor te zorgen dat integriteitsschendingen door ambtenaren bij deze meldpunten gemeld worden, zijn een duidelijke meldprocedure en een veilige meldcultuur.

3-4-1 meldprocedure

De gemeente heeft de afgelopen jaren inzet gepleegd om de bekendheid van de meldprocedure te vergroten. Ze heeft de 'Regeling melding vermoeden misstand' onder de aandacht gebracht via het intranet en de vertrouwenspersonen via deze weg geïntroduceerd. Ook heeft ze een knop op het intranet geplaatst die medewerkers kunnen gebruiken om direct een melding te doen.[167]

164 Deze opsomming van typen integriteitsschendingen komt overeen met de opsomming in de 'Regeling melding vermoeden misstand'.

165 Interview ambtenaar.

166 Interview ambtenaar.

167 Interview ambtenaar.

tabel 3-1: bekendheid procedures

	nee	alleen van naam	bekend met de inhoud	bekend mee en mee in aanraking geweest
Regeling melding vermoeden misstand	13%	38%	46%	4%
de taken van de vertrouwenspersonen	4%	31%	59%	6%
taken clustercoördinator integriteit	24%	45%	27%	3%

Bron: respondenten enquête salarisschalen 6 en hoger. N= 6.099, 6.100, 6.101

De rekenkamer heeft in haar enquête gevraagd of medewerkers bekend zijn met de meldprocedure en de taken van bepaalde meldpunten (zie tabel 3-1). Van de respondenten is de helft bekend met de inhoud van de 'Regeling melding vermoeden misstand'. De meerderheid van de respondenten is bekend met de taken van de vertrouwenspersoon (65%). Ongeveer een derde van de respondenten is bekend met het takenpakket van de clustercoördinator integriteit (30%). De rest van de respondenten kent de clustercoördinator integriteit niet of alleen van naam. Respondenten in de salarisschalen 15 en hoger zijn vaker bekend en in aanraking geweest met de verschillende procedures. Als het gaat om de taken van de vertrouwenspersoon en de clustercoördinator integriteit zijn respondenten in de hogere salarisschalen vaker bekend met de inhoud dan respondenten in de lagere schalen.

3-4-2 meldcultuur

Dat medewerkers bekend zijn met de meldprocedure betekent niet dat melden ook toegankelijk is. Uit de enquête die de rekenkamer heeft afgenomen, blijkt dat 24% van de respondenten die een schending heeft gezien of meegemaakt, dit alleen informeel bespreekt met collega's of vrienden en familie. 14% van de respondenten die een schending heeft gezien of meegemaakt, heeft dit met helemaal niemand besproken. Respondenten hebben verschillende redenen om de mogelijke schendingen geheel niet te melden of te bespreken.

De respondenten tot salarisschaal 6 gaven via open vragen in de enquête aan dat zij niet melden omdat het 'niet hun probleem is'. Ook gaven deze respondenten aan zich 'nergens mee te willen bemoeien'. Verder kwam in de open vragen naar voren dat zij denken dat er toch niks met hun melding wordt gedaan en dat zij bang zijn voor eventuele negatieve gevolgen. Dezelfde redenen kwamen naar voren bij de respondenten vanaf salarisschaal 6, die dit via meerkeuzevragen hebben aangegeven (zie tabel 3-2).

tabel 3-2: waarom niet besproken

reden	deel niet-melders
ik heb geen bewijs	34%
melden is in mijn nadeel	27%
het heeft geen zin om te melden	27%
ik vind de schending niet ernstig genoeg	26%
ik kan niet anoniem melden	14%
er zijn geen slachtoffers	12%
ik vind het niet mijn plicht om te melden	11%
ik schaad de pleger door te melden	10%
ik weet niet waar ik moet melden	10%
anders	22%

Bron: respondenten enquête salarisschalen 6 en hoger. Meerdere antwoorden mogelijk. N= 287

Het grootste deel van de respondenten vanaf salarisschaal 6 geeft aan dat het ontbreken van bewijs een rol heeft gespeeld bij hun keuze om niet te melden (34%). Andere veel voorkomende redenen zijn dat melden als zinloos wordt ervaren of dat respondenten denken dat melden in hun nadeel is. Beide redenen zijn in de enquête door meer dan een kwart van de respondenten gekozen.[168] Deze redenen kwamen ook naar voren in de casusgesprekken die de rekenkamer heeft gevoerd en worden hieronder verder uitgewerkt.

melden heeft geen zin

De rekenkamer constateert dat medewerkers die aangeven dat het geen zin heeft om te melden, het gevoel hebben dat zij niet serieus genomen zullen worden, omdat in hun beleving niet-integer gedrag genormaliseerd wordt. Integriteitsschendingen worden volgens deze medewerkers 'onder het tapijt geveegd' om het eigen imago, het imago van collega's of het imago van de organisatie te beschermen.[169] Dit kwam ook naar voren in de belevingen in het cultuuronderzoek.

beleving melding wordt niet serieus genomen

Lijnfunctie: "Zo lang het hun team, afdeling, directie niet raakt, zeggen teamleiders, afdelingshoofden en directeuren, dat ze integriteit enorm belangrijk vinden en erop letten. Totdat ze geconfronteerd worden met misstanden binnen hun verantwoordingssfeer. Dan geven ze niet thuis en doen veelal niks. Of erger nog, ze ontkennen het, proberen het te bagatelliseren, verdraaien de waarheid of vegen het onder het tapijt. Dat is pas erg. Dat laat zien dat dit ongeschikte mensen zijn op die posities als je dergelijk gedrag vertoont."

Focusgroep (staf- en integriteitsrollen): "Veel melders hebben een slachtoffergevoel. Ik hoor vaak wel en dat merk ik ook in voorlichting en workshops: de hogere wint altijd, ik doe er niet toe. Dus er zit blijkbaar iets in dat proces, waardoor een melder zich vaak niet serieus genomen voelt. Het gevoel hebben dat ze niet meetellen in de organisatie. Want het management mag dit allemaal wel en ik niet. En waarom moet ik nu weg?"

168 Aangezien de respondenten meerdere antwoorden konden kiezen kan het ook dat ze om meerdere redenen niet hebben gemeld.

169 Casusonderzoek: dit betreft casussen waarbij de rekenkamer de beleving heeft onderzocht.

De rekenkamer constateert tevens een gebrek aan vertrouwen richting meldpunten. Uit de casusgesprekken en het cultuuronderzoek blijkt dat medewerkers twijfelen of meldpunten onafhankelijk zijn. Ze hebben weinig vertrouwen dat meldpunten op een goede manier met de melding om zullen gaan.[170] In het cultuuronderzoek kwam naar voren dat het gebrek aan vertrouwen vooral wordt geuit richting leidinggevenden en vertrouwenspersonen die verbonden zijn aan het cluster waar de melding over gaat.

beleving gebrek aan vertrouwen in meldpunten

Focusgroep (mix aan rollen): "Ik meld alleen bij mijn leidinggevenden dat ik iets heb gemeld bij de directeur. Ik meld niet inhoudelijk bij mijn leidinggevende. Ik weet niet of het binnenskamers blijft. Ik weet niet of ik die persoon kan vertrouwen."

Focusgroep (mix aan rollen): "Ik heb de laatste jaren geen gebruik meer gemaakt van vertrouwenspersonen, omdat ik niet wist of ze er wel op de juiste manier mee om zouden kunnen gaan. En dat is, vertrouwen ja, dat ik niet het vertrouwen had dat het op een goede manier en ook voor mij niet schadelijk zou worden gebruikt."

Lijnfunctie: "Voorbeeldgedrag bij een vertrouwenspersoon is voor mij dat die persoon je het vertrouwen geeft dat de informatie die je geeft bij die persoon blijft. Als ik niet integer gedrag signaleer van een leidinggevende of collega en ik vertel het aan een vertrouwenspersoon, dan ben ik bang dat hij/zij dat met anderen deelt buiten de club van vertrouwenspersonen. Dus dat wellicht die informatie elders terechtkomt bij een collega of misschien wel bij een leidinggevende. Er is een gevoel van onveiligheid, niet dingen niet willen delen."

Lijnfunctie: "Je moet je als gemeente ook afvragen of interne vertrouwens- en integriteitsmedewerkers wel zo zinvol zijn, want zij maken ook onderdeel uit van het geheel, vallen vaak onder dezelfde leidinggevende of directieleden."

Lijnfunctie: "Het is ook lastig om te bepalen naar welke vertrouwenspersoon je gaat. Als je naar vertrouwenspersonen van een ander cluster gaat, dan merk je dat die zo ver van het onderwerp staan dat ze de inhoudelijke essentie van de boodschap onvoldoende kunnen duiden. En dan wordt het ook onvoldoende serieus genomen."

In het 'Jaarplan ambtelijke integriteit 2023' is opgenomen dat er in 2023 een aantal externe vertrouwenspersonen wordt aangenomen vanwege de behoefte bij medewerkers om met vertrouwenspersonen te spreken die meer op afstand staan van de organisatie.[171] Per oktober 2023 zijn er twee externe vertrouwenspersonen bij de gemeente Rotterdam in dienst.

angst voor negatieve gevolgen

De rekenkamer constateert dat mensen die geen melding durven doen, angst hebben voor negatieve gevolgen. Uit de casusgesprekken blijkt dat angst gevoeld wordt voor negatieve gevolgen uiteenlopend van pesterijen en intimidatie tot gevolgen voor de loopbaan, zoals het mislopen van een promotie of zelfs ontslag.[172] Ook in het

170 Casusonderzoek: dit betreft casussen waarbij de rekenkamer de beleving heeft onderzocht.

171 Gemeente Rotterdam, 'Jaarplan ambtelijke integriteit 2023', januari 2023.

172 Casusonderzoek: dit betreft casussen waarbij de rekenkamer de beleving heeft onderzocht.

cultuuronderzoek werd bevestigd dat er bij melders angst is of kan zijn voor negatieve gevolgen. Het belang van goede meldpunten werd hierbij aangehaald. Bij een goed meldpunt is het veilig, zitten de juiste mensen en wordt op de juiste wijze met de informatie omgegaan.

beleving dat melden negatieve gevolgen heeft
Focusgroep (mix aan rollen) "Ik denk dat heel veel mensen het eng vinden om te melden. Dat ze bang zijn dat zij dan op een onaangename manier benaderd gaan worden. Het is onveilig, denk ik."

Management: "Het snelste is als het eerste loket waar mensen het neerleggen veilig en goed is. En dat zit in de lijn. En we hebben op sommige plekken gewoon geen goede mensen op de juiste plek. Die passen niet op die plek. We houden ze wel in stand omdat we daar nu eenmaal niet 1, 2, 3 vanaf kunnen."

Lijnfunctie: "Ik denk dat het belangrijkste is dat je je veilig moet voelen om de informatie die je kwijt wilt of die je wilt melden, de integriteitsmelding die je wilt doen, dat daar op de juiste manier mee omgegaan wordt en dat je dus serieus genomen wordt en niet bang bent dat het tegen je gebruikt wordt of dat je misschien als een soort klokkenluider negatief in het daglicht komt."

In het cultuuronderzoek komt naar voren dat de angst voor negatieve gevolgen samenhangt met de hiërarchische verhoudingen die melders tot een aantal meldpunten hebben. Denk aan het melden bij leidinggevenden en de directie. Een belangrijk element in het machtsverschil is dat deze functionarissen beslissen over de aanstelling van de melder.

beleving machtsverhoudingen bij het melden
Focusgroep (staf- en integriteitsrollen): "Maar het gaat er vooral om dat als je dan in gesprek bent met bijvoorbeeld een hogere manager over een vermoedelijke schending, dat de melder dan vaak zelf de sjaak is. Dus als er iets gebeurt, dan moeten zij wieberen. Dat versterkt niet het gevoel van we zijn allemaal gelijk en we hebben allemaal evenveel rechten."

Lijnfunctie: "Als je meldt dan is het jouw woord tegen zijn of haar woord [van een hogere leidinggevende] en sta je met de rug tegen de muur. Dus je kijkt wel uit met melden in het huidige klimaat. Jij als medewerker moet weer terug in die onveilige omgeving, dus je kijkt wel twee keer uit met wat je doet. En weegt af of al die problemen en shit die je over je heen krijgt het wel waard is. Mensen hopen dan dat de informatie op een andere manier naar buiten komt, zoals via de media, zodat er dan wellicht iets aan gedaan wordt."

Uit het rekenkameronderzoek blijkt dat het voor melders vooral ingewikkeld kan zijn om te melden over leidinggevenden. In de casusgesprekken kwam naar voren dat ambtenaren collega's die een hogere positie bekleden niet durven aanspreken, omdat dit hun eigen carrièrekansen in de weg zou kunnen staan. Een respondent zei daarover: "We zijn allemaal ouwe jongens krentenbrood. En we zijn allemaal bang."[173] Ook uit het cultuuronderzoek bleek dat er obstakels zijn bij het melden over functionarissen in leidinggevende posities.

173 Casusonderzoek: dit betreft een casus waarbij de rekenkamer de beleving heeft onderzocht.

beleving melden over leidinggevenden
Lijnfunctie: "Medewerkers moeten zich vrij genoeg voelen om zaken te melden en zaken te bespreken en aan de kaak te stellen. Dat is nu niet zo. Er wordt wel altijd gezegd dat je gewoon kan melden of dingen bespreekbaar maken. Maar er zijn gevallen waar dat niet kan. Of je moet naar je leidinggevende gaan. In sommige gevallen is de leidinggevende betrokken of zelfs onderdeel van het integriteitsprobleem. Wat moet je dan? We doen er als gemeente te weinig aan om wel die veilige omgeving te scheppen."

Management: "Deze collega vertelt mij terloops dat hij vindt dat een bepaalde leidinggevende in mijn organisatie ongepaste grappen maakt. Ik zeg als dit zo gebeurt zoals jij het schetst, vind ik dat niet passen binnen de organisatie die ik graag wil zijn. Daar wil ik graag het gesprek over kunnen voeren. Nou zei hij: 'Ik wil dat je hier helemaal niks mee doet, ik vertel het tegen jou maar in vertrouwen, hier mag je niks mee'. […] Als je doorvraagt waarom een medewerker terughoudend is met meldingen doen blijkt dat de beklaagde iemand in een leidinggevende positie is. Dus daar kan je als medewerker last van krijgen. En deze collega wil graag stappen zetten in zijn loopbaan en dat kan hem in de weg zitten."

In het 'Jaarverslag vertrouwenspersonen' van 2022 staat dat er vaak meldingen over leidinggevenden bij vertrouwenspersonen worden gedaan. In het rapport staat dat de indruk bestaat "dat (met name jonge, nieuwe maar ook de oudere, wat langer zittende) leidinggevenden onvoldoende handvatten en middelen hebben over hoe om te gaan met ongewenste omgangsvormen en hoe daarin het goede voorbeeld te geven. Dat uit zich in een aantal meldingen over het ervaren van intimiderend gedrag vanuit een machtspositie van de leidinggevende."[174]

ontmoediging bij meldpunten
In gesprekken van de rekenkamer kwam naar voren dat de meldingsbereidheid beïnvloed kan worden door mensen met een integriteitsfunctie. Zo zijn er medewerkers die in gesprek met vertrouwenspersonen en clustercoördinatoren integriteit te horen hebben gekregen dat zij beter geen melding kunnen doen, omdat het geen zin heeft.[175] Of omdat het te riskant is.[176] Hier wordt verder op ingegaan in paragraaf 4-2-3.

3-4-3 aantal en soorten meldingen

De gemeente houdt bij hoeveel meldingen er elk jaar binnenkomen bij de coördinatoren integriteit en de vertrouwenspersonen. Hierover rapporteert zij sinds 2020 in het 'Jaarverslag ambtelijke integriteit' en daarvoor in het jaarverslag bij de jaarstukken van de gemeente Rotterdam.[177] In de jaarverslagen wordt niet opgenomen hoeveel meldingen er ieder jaar bij elk meldpunt via welk kanaal binnenkomen. Dit wordt ook niet in het registratiesysteem (GIRS) geregistreerd.

174 Gemeente Rotterdam, 'Concern jaarverslag vertrouwenspersonen 2022 (concept)', maart 2023.

175 Casusonderzoek: dit betreft een casus waarbij de rekenkamer de beleving heeft onderzocht.

176 Casusonderzoek: dit betreft een casus waarbij de rekenkamer de beleving heeft onderzocht.

177 Gemeente Rotterdam, 'Integer ben je niet een beetje. Jaarverslag ambtelijke integriteit 2020', april 2021; gemeente Rotterdam, 'Integer ben je niet een beetje. Jaarverslag ambtelijke integriteit 2021', februari 2022; gemeente Rotterdam, 'Integer ben je niet een beetje. Jaarverslag ambtelijke integriteit 2022', maart 2023.

tabel 3-3: meldingen naar aard melding (integriteit)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
fraude en corruptie	25	20	15	11	21	29	26
diefstal en verduistering	12	16	9	7	2	10	9
geweld en intimidatie	5	2	0	7	6	3	14
belangenverstrengeling	15	18	19	13	13	9	8
verspilling en misbruik van gemeentelijke eigendommen	10	5	8	26	5	49	16
misdragingen (binnen en buiten werktijd)	43	18	31	24	32	52	45
misbruik en manipulatie van informatie	19	17	25	27	32	25	39
ongeoorloofde afwezigheid	22	13	10	8	8	1	3
overig	11	8	10	14	5	15	20
totaal	**162**	**117**	**127**	**137**	**124**	**193**	**180**

Bron: Jaarverslag ambtelijke integriteit 2016 tot en met 2022.

De gemeente rapporteert afzonderlijk over het aantal meldingen van ongewenste omgangsvormen (zie tabel 3-4). In de tabel ontbreken de cijfers van meldingen over integriteit in 2016, 2017 en 2018. Deze cijfers ontbreken, omdat deze categorie toen nog niet werd bijgehouden.

tabel 3-4: meldingen naar aard melding (ongewenste omgangsvormen)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
pesten	98	57	94	78	23	43	82
seksuele intimidatie	9	4	11	11	3	4	22
agressie en geweld (intimidatie)	93	89	107	129	52	58	155
discriminatie	23	6	22	6	6	12	20
integriteit				18	11	9	34
anders dan ongewenst gedrag	28	32	35	21	23	49	98
totaal[178]	**240**	**188**	**234**	**224**	**118**	**165**	**331**

Bron: Jaarverslag ambtelijke integriteit 2016 tot en met 2022.[179]

In beide categorieën (integriteit en ongewenste omgangsvormen) is een stijging in het aantal meldingen zichtbaar. In het cultuuronderzoek van de rekenkamer is naar voren gekomen dat dit waarschijnlijk te maken heeft met de toegenomen aandacht voor integriteit en ongewenste omgangsvormen binnen de gemeente en daarbuiten. Denk bijvoorbeeld aan #MeToo, The voice of Holland en DWDD.

integriteitsschending meegemaakt of vermoed

De rekenkamer heeft in de enquête gevraagd hoeveel respondenten een integriteitsschending hebben meegemaakt. Onder meegemaakt vallen schendingen

178 Bij een aantal meldingen betrof het verschillende categorieën. Daarom wijkt het totaal af.

179 Deze cijfers komen uit de Jaarverslagen vertrouwenspersonen 2016-2022.

die respondenten zelf zijn overkomen of die zij in hun omgeving hebben vermoed. Van de 6.656 respondenten (van de vragenlijst voor de schalen 6 en hoger) gaven er 2.306 aan één of meer integriteitsschendingen te hebben meegemaakt of te hebben vermoed in de periode 2016 tot heden (gemiddeld is dat 35%). In functieschalen 14 en hoger ligt het percentage boven de 40% (zie tabel 3-5).

tabel 3-5: integriteitsschending meegemaakt of vermoed

schaal	percentage respondenten	aantal respondenten
6	37%	130
7	31%	173
8	30%	185
9	36%	366
10	36%	361
11	34%	349
12	36%	307
13	33%	171
14	41%	66
15 en hoger	59%	86
AFW	28%	107

Bron: respondenten enquête salarisschalen 6 en hoger. N=6.656

In tabel 3-6 staat weergegeven welk type integriteitsschendingen de respondenten naar eigen zeggen hebben meegemaakt of vermoed.

tabel 3-6: soort schending meegemaakt of vermoed

schending	percentage	aantal
ongewenste omgangsvormen of twijfelachtige bejegening, als seksueel grensoverschrijdend gedrag, discriminatie of intimidatie	55%	1.265
verspilling of wanprestatie	38%	870
misbruik van of niet vertrouwelijk omgaan met gevoelige informatie	27%	626
misbruik van bevoegdheden	27%	629
belangenverstrengeling door dubieuze beloften, het aannemen van geschenken, beloningen en vergoedingen of onverenigbare functies/activiteiten	17%	383
fraude, diefstal of verduistering	13%	304
misdragingen of wangedrag in de vrije tijd	11%	248
omkoping of het bevoordelen van vrienden, familie of bekenden (corruptie)	10%	237
ongeoorloofd gebruik van geweld	4%	103
ongeoorloofde methoden bij bijvoorbeeld opsporing	4%	98
totaal		**4.763**

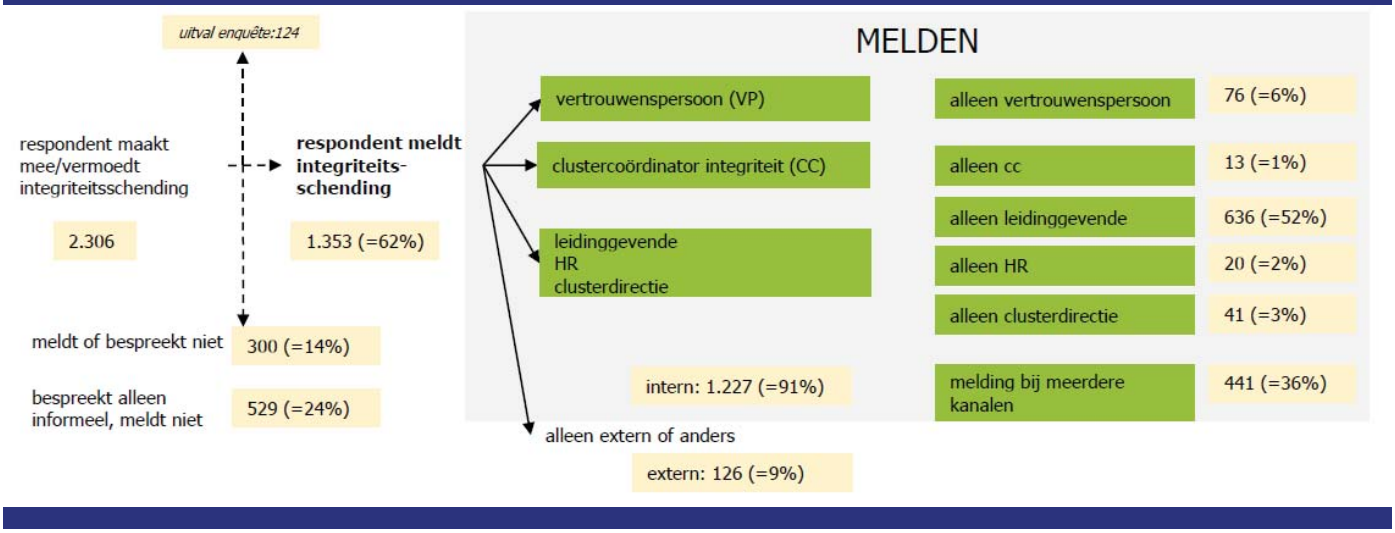
Bron: respondenten enquête salarisschalen 6 en hoger. Meerdere antwoorden mogelijk.

Uit tabel 3-6 blijkt dat een groot deel van de respondenten meer dan één type integriteitsschending heeft meegemaakt of vermoed. Uit de beschrijvingen van de casus door de respondenten bleek dat veel mogelijke schendingen ingewikkelde casussen betreffen waarbij verschillende type integriteitsschendingen in elkaar overlopen.[180] Van de respondenten die aangeven een schending te hebben meegemaakt of vermoed, heeft 55% de schending in ieder geval als ongewenste omgangsvorm gecategoriseerd. Verder is verspilling of wanprestatie respectievelijk vaak meegemaakt of vermoed (door 38% van de respondenten), gevolgd door het misbruik van of niet vertrouwelijk omgaan met gevoelige informatie (27%) en misbruik van bevoegdheden (27%). Het is op basis van deze enquêtevraag niet mogelijk om een uitspraak te doen over het aantal integriteitsschendingen dat binnen de gemeente plaatsvindt. Verschillende respondenten kunnen immers naar dezelfde schending refereren en een enquête geeft hooguit een representatief beeld.

integriteitsschending besproken of gemeld

Uit de enquête blijkt dat van de respondenten die een integriteitsschending hebben meegemaakt of vermoed, 14% het met helemaal niemand heeft besproken. 24% heeft het niet formeel gemeld, maar wel met een collega, de schender of familie/vrienden besproken. 62% van de respondenten heeft het formeel gemeld bij een meldpunt. In totaal kwam dus 38% van de in de enquête gemelde (vermoedens van) integriteitsschendingen niet bij een meldpunt terecht. Indien melders formeel melden, wordt dit grotendeels intern gedaan (91% van de meldingen). Het grootste deel van de interne meldingen komt bij leidinggevenden terecht (52%). Er is een aanzienlijk gedeelte van de melders die hun melding op verschillende plekken meldt en/of bespreekt (36%). De verschillende cijfers zijn inzichtelijk gemaakt in figuur 3-2.

figuur 3-2: stroomschema % respondenten dat heeft gemeld en waar wordt gemeld



180 De rekenkamer is bijvoorbeeld ook nog gebeld over casussen die volgens de respondenten niet in de beperkte antwoordmogelijkheden van de enquête pasten.

Aan de respondenten die formeel gemeld hebben (62%), is gevraagd om welke reden(en) zij dit hebben gedaan (zie tabel 3-7).

tabel 3-7: redenen formeel melden

redenen	percentage
het is mijn plicht	58%
zodat anderen worden beschermd	47%
de ernst van de schending	36%
het is zinnig om te melden	35%
ik was zelf slachtoffer	28%
ik weet waar ik moet melden	16%
dat was ook in het belang van de schender	12%
niet melden was in mijn nadeel	12%
vanwege de aanwezigheid van bewijsmateriaal	11%
ik kan anoniem melden	3%
anders	12%

Bron: respondenten enquête salarisschalen 6 en hoger. Meerdere antwoorden mogelijk. N=1.322

De belangrijkste reden is dat deze respondenten het als hun plicht zagen en dat ze anderen wilden beschermen. Ook in de casusgesprekken die de rekenkamer heeft gevoerd, kwam naar voren dat veel respondenten een groot verantwoordelijkheidsgevoel hebben en dat zij het belangrijk vinden om integriteitsschendingen te melden om burgers en de organisatie te beschermen.[181]

3-4-4 tevredenheid rondom melden

Aan de medewerkers die een integriteitsschending formeel hebben gemeld bij iemand met een integriteitsfunctie, is in de enquête gevraagd in hoeverre zij tevreden waren met de wijze waarop zij hun vermoeden konden bespreken of melden. Bijna de helft van de respondenten was tevreden tot zeer tevreden. Een kwart was niet tevreden en niet ontevreden. Iets minder dan een derde was ontevreden tot zeer ontevreden (zie tabel 3-8).

tabel 3-8: tevredenheid proces

Hoe tevreden bent u met....	zeer ontevreden	on-tevreden	niet tevreden, niet ontevreden	te-vreden	zeer tevreden
de wijze waarop u uw vermoeden heeft kunnen bespreken of melden?	14%	16%	27%	35%	8%

Bron: respondenten enquête salarisschalen 6 en hoger. N=1.305

181 Casusonderzoek: dit betreft casussen waarbij de rekenkamer de beleving heeft onderzocht.

Via een open vraag in de enquête is gevraagd waarom respondenten tevreden waren met de manier waarop zij hun vermoeden konden bespreken of melden. Er zijn in de enquête drie belangrijke redenen genoemd. Allereerst voelden tevreden respondenten zich gehoord en serieus genomen. Verder kwam naar voren dat tevreden respondenten een opgelucht gevoel hadden, omdat hun vermoeden herkend en erkend werd. Ten slotte waren respondenten tevreden dat hun melding werd opgepakt.

Aan de ontevreden respondenten is gevraagd waarom zij ontevreden waren. Er zijn in de enquête drie belangrijke redenen naar voren gekomen. Allereerst waren respondenten ontevreden, omdat zij nooit terugkoppeling hebben gehad. Daarnaast waren respondenten ontevreden, omdat het melden een lang en eenzaam proces bleek. Deze respondenten geven aan dat zij hun melding met niemand konden bespreken, terwijl het onderzoek en de afhandelingen lang duurden. Ten slotte waren respondenten ontevreden, omdat de melding niet werd opgepakt.

In de casusgesprekken kwam naar voren dat ontevreden melders serieuze stressklachten aan hun melding over kunnen houden. De duur en eenzaamheid, maar ook de onzekerheid waarmee het melden gepaard gaat, kunnen leiden tot slapeloosheid, stressvlekken, paniekaanvallen en burn-outklachten.[182]

3-5 samenvatting en reflectie

De gemeente kan (vermoedens van) integriteitsschendingen op drie manieren detecteren: via hard controls, via signalen en via ambtelijke meldingen.

Uit eerdere onderzoeken bleek dat hard controls bij de gemeente Rotterdam in opzet aanwezig waren, maar dat er weinig zicht op was en weinig op gestuurd werd. De gemeente heeft naar aanleiding van deze onderzoeken zich ingezet om dit te verbeteren. De inzet was vooral gericht op de grote lijnen waarbij bijvoorbeeld een ladder is ontwikkeld om de mate van volwassenheid van het frauderisicomanagement vast te stellen. Er is daarmee een aanzet gedaan voor een gesprek.

De gemeente heeft naar aanleiding van de eerdergenoemde onderzoeken ook geprobeerd om leidinggevenden te motiveren meer te sturen op hard controls. Ze heeft dit geprobeerd te bewerkstelligen door zich te focussen op het bewustzijn rondom en de bespreekbaarheid van integriteit. Uit het onderzoek van de rekenkamer blijkt dat er de afgelopen tijd binnen de gemeentelijke organisatie veel aandacht is geweest voor integriteit. Tegelijkertijd blijkt dat integriteit nog steeds moeilijk bespreekbaar is en dat de aandacht zich vooral richt op de theorie en minder op de praktijk. Bovendien blijkt uit het onderzoek dat er naast de bespreekbaarheid nog een ander obstakel is waardoor leidinggevenden niet op hard controls sturen: veel leidinggevenden hebben het druk en geven aan dat sturen op hard controls voor hen geen prioriteit is. Omdat het uitvoeren van hard controls voor een groot deel steunt op leidinggevenden, hebben deze obstakels tot gevolg dat er minder kans is dat de gemeente schendingen detecteert via hard controls.

Burgers kunnen signalen van mogelijke integriteitsschendingen afgeven door in te spreken in de raad of een publieksreactie in te dienen via de website, sociale media of

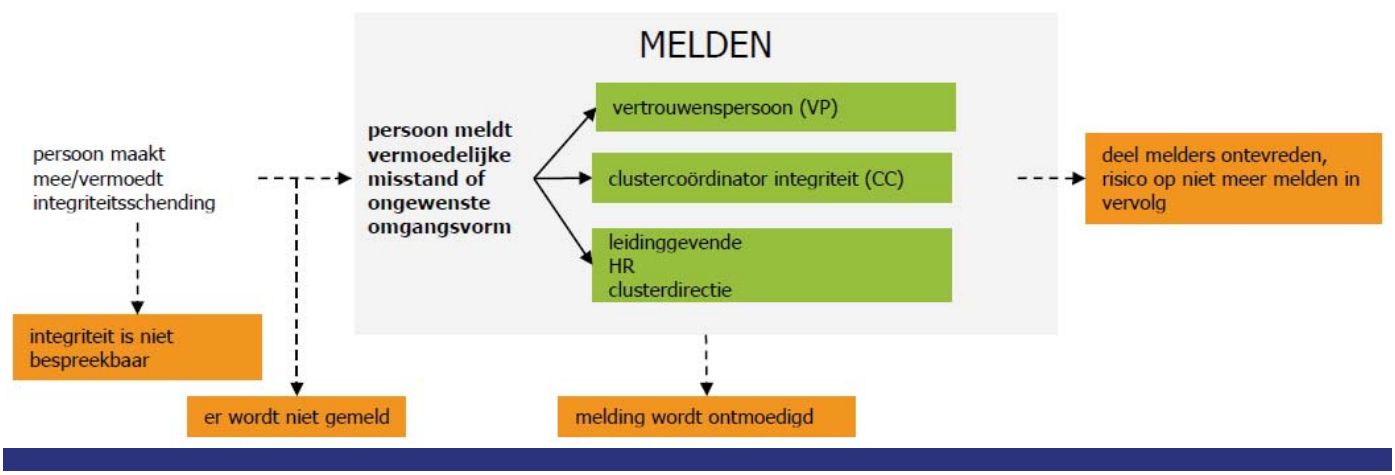
182 Casusonderzoek: dit betreft casussen waarbij de rekenkamer de beleving heeft onderzocht.

het algemene telefoonnummer (14-010). Als er een signaal wordt afgegeven in de raad, wordt deze direct doorgezet naar de clustercoördinator integriteit van het betreffende cluster. De publieksreacties die binnenkomen via de website, sociale media of het algemene telefoonnummer worden behandeld door behandelaars. Op het moment dat een publieksreactie betrekking heeft op integriteit wordt het doorgezet naar de manager van de betreffende afdeling. Als er sprake is van een ongewenste omgangsvorm wordt het afgehandeld door de behandelaar zelf. De behandelaars hebben een handboek. In dit handboek staat een opsomming van mogelijke integriteitsschendingen. Afgezien van deze opsomming zijn in het handboek geen richtlijnen voor het herkennen van integriteitsschendingen of ongewenste omgangsvormen opgenomen. De gemeente steunt bij het herkennen voornamelijk op het oordeelsvermogen van behandelaars. Dit staat een consistente aanpak van afhandeling van publieksreacties met betrekking tot integriteit in de weg.

Voor signalen van binnenuit de organisatie steunt de gemeente voor een groot deel op het bewustzijn van medewerkers en de bespreekbaarheid van zaken. De rekenkamer concludeert dat er zowel aan de kant van leidinggevenden als bij medewerkers de nodige obstakels zijn (of beleefd worden) om integriteit en (vermoedens van) integriteitsschendingen bespreekbaar te maken. Dit leidt ertoe dat er minder kans is dat de gemeente schendingen detecteert via signalen van medewerkers.

De rekenkamer heeft haar bevindingen rondom het melden samengevat in een afbeelding, zoals weergegeven in figuur 3-3.

figuur 3-3: processtap melden en bijbehorende bevindingen



Bron: Rekenkamer Rotterdam; toelichting figuur: groene blokken duiden functionarissen met een integriteitsrol aan, in de oranje blokken staan risico's die voortkomen uit het rekenkameronderzoek.

De gemeente spreekt over een melding op het moment dat de melding wordt gedaan bij een meldpunt die hier iets mee moet/kan. Dus een vertrouwenspersoon, een clustercoördinator integriteit, een leidinggevende, HR of de concerndirectie. Uit cijfers van de gemeente blijkt dat het aantal meldingen van integriteit en ongewenste omgangsvormen groeit. Verwacht wordt dat dit te maken heeft met de aandacht die deze thema's krijgen van binnen en buiten de gemeente.

Uit het onderzoek van de rekenkamer blijkt dat een significant deel van de in de enquête gemelde (vermoedens van) integriteitsschendingen verloren gaat, omdat die niet bij een van de meldpunten terechtkomt. Dit komt, net zoals bij de hard controls en signalen, door een gebrek aan bespreekbaarheid. Uit het rekenkameronderzoek blijkt ook dat ongeveer de helft van de respondenten de 'Regeling melding vermoeden misstand' niet (of alleen van naam) kent. De onbekendheid van de meldprocedure kan eraan bijdragen dat meldingen verloren gaan. Als het gaat om de meldprocedure blijkt uit onderzoek van De Graaf e.a. (2013) dat niet alleen de bekendheid van de procedure een belemmering kan zijn om te melden, maar ook de hoeveelheid regelingen, protocollen en meldpunten.[183]

Uit het onderzoek van de rekenkamer blijkt dat meldingen binnen de gemeente ook verloren kunnen gaan door de meldcultuur. Medewerkers van de gemeente Rotterdam geloven dat melden geen zin heeft, omdat er toch niks met de melding wordt gedaan. Medewerkers menen ook dat melden negatieve gevolgen kan hebben, zeker als de melding over iemand in een leidinggevende positie gaat. De rekenkamer heeft geen onderzoek gedaan naar de mate waarin melders bij de gemeente Rotterdam te maken hebben met negatieve gevolgen. Een aantal respondenten heeft aangegeven dit zo te hebben ervaren. Het Huis van Klokkenluiders stelt dat het 'vaak voorkomt' binnen organisaties.[184]

Uit het onderzoek van de rekenkamer blijkt dat binnen de gemeente Rotterdam een gebrek aan vertrouwen in leidinggevenden kan ontstaan op het moment dat er sprake is van een (mogelijke) integriteitsschending. Over het algemeen is er vertrouwen in leidinggevenden, maar op het moment dat er iets speelt, kan dit dus veranderen. Uit literatuur blijkt dat dit bij meer publieke organisaties het geval is. De angst en het gebrek aan vertrouwen hebben dan niet te maken met de manier waarop een leidinggevende zich over het algemeen gedraagt, maar meer met de manier waarop de leidinggevende met integriteitskwesties omgaat en hierover communiceert als het zich voordoet.[185]

De rekenkamer heeft in haar onderzoek vernomen dat melden (of doorzetten van meldingen) binnen de gemeente weleens wordt ontmoedigd, omdat ook functionarissen bij meldpunten denken dat er gevolgen kunnen zijn na een melding. Ontmoediging door deze functionarissen bij meldpunten is logischerwijs een belemmering voor melden. Er is hierdoor minder kans dat de gemeente integriteitsschendingen door meldingen detecteert.

Ten slotte blijkt uit onderzoek dat ook de ervaring die medewerkers opdoen tijdens het melden, invloed heeft op de meldcultuur binnen een organisatie.[186] Uit de enquête van de rekenkamer blijkt dat iets minder dan een derde van de respondenten ontevreden tot zeer ontevreden was over de manier waarop zij konden melden. Uit de enquête blijkt dat dit inderdaad effect heeft op de meldingsbereidheid. Hier wordt verder op ingegaan in paragraaf 6-4.

183 De Graaf, G., Lasthuizen, K., Bogers, T., Ter Schegget, B. & Strüwer, T., 'Een luisterend oor: onderzoek naar het interne meldsysteem integriteit binnen de Nederlandse overheid', 2013, p. 76.

184 Huis van Klokkenluiders, 'Jaarverslag 2021', 15 maart 2023, p. 11.

185 Heres, L., 'Van amoreel naar ethisch leiderschap'. In *Jaarboek Integriteit,* 2015, pp. 22-29.

186 Heres, L., Penning de Vries, J. & Terpstra, N. "Melden met succes: Een verkennend onderzoek naar de kenmerken van succesvol verlopen interne meldprocessen integriteit." Utrecht: Universiteit Utrecht, augustus 2022.

Rekenkamer ROTTERDAM

4 oppakken van signalen en meldingen

4-1 inleiding

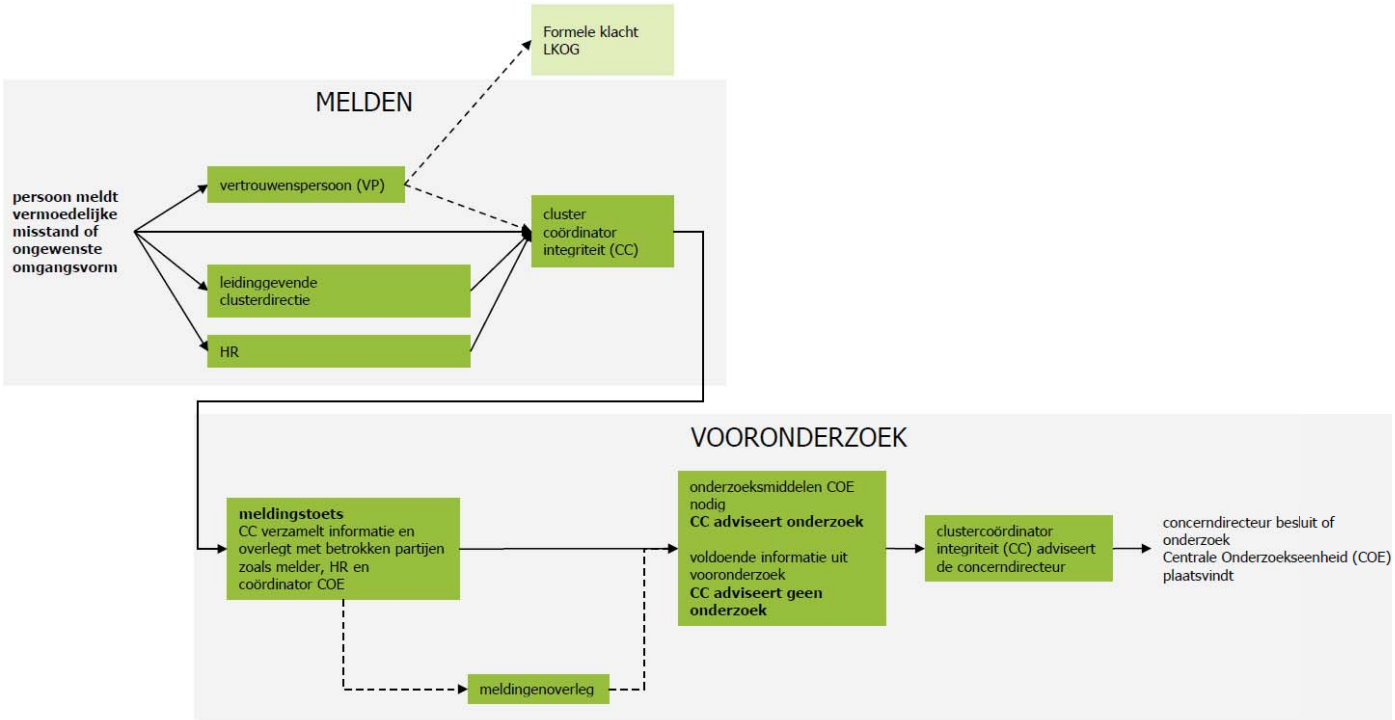
Nadat een mogelijke integriteitsschending is gedetecteerd, moet deze worden opgepakt. In dit hoofdstuk wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

- Hoe worden vermoedens van integriteitsschendingen opgepakt en in hoeverre zijn de afwegingen die daarbij worden gemaakt navolgbaar en passend?

Zoals beschreven in voorgaande hoofdstukken, kunnen signalen en meldingen op verschillende manieren bij de gemeente binnenkomen. Uit de rekenkamerenquête blijkt dat de meeste meldingen gedaan worden bij leidinggevenden (46% bij de direct leidinggevenden en 11% bij de directie), vertrouwenspersonen (14%) en Human Resource Management (HR) (10%, zie paragraaf 3-4-3). Deze functionarissen hebben dan ook een belangrijke rol bij het oppakken ervan. In hoofdstuk 4-2 wordt daarom besproken in hoeverre zij hier in de praktijk op toegerust zijn.

Nadat een integriteitsmelding bij de gemeente is binnengekomen, moet deze gemeld worden bij de clustercoördinator integriteit. Deze registreert de melding, voert een vooronderzoek uit en stelt een advies op met betrekking tot een eventueel vervolgonderzoek. De betreffende concerndirecteur neemt hier vervolgens een besluit over. Het proces van oppakken van signalen en meldingen is schematisch weergegeven in figuur 4-1.

figuur 4-1: proces oppakken van signalen en meldingen



In paragraaf 4-3 wordt ingegaan op de wijze waarop dit proces in de praktijk verloopt. Vervolgens wordt in paragraaf 4-4 overkoepelend beschreven hoe melders het proces van oppakken ervaren. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting en reflectie (paragraaf 4-5).

4-2 leidinggevenden, HR-medewerkers en vertrouwenspersonen

4-2-1 leidinggevenden

Leidinggevenden hebben een belangrijke verantwoordelijkheid bij het oppakken van signalen en meldingen. Zoals beschreven in paragraaf 3-3-1 hebben de respondenten uit de enquête het gevoel dat leidinggevenden aandacht besteden aan integriteit en verwachten zij ook dat leidinggevenden naar meldingen en signalen over integriteit zouden luisteren en hier ook iets mee zouden doen. De rekenkamer constateert echter dat leidinggevenden zelf aangeven dat zij niet altijd goed zijn toegerust op deze rol.

In haar enquête heeft de rekenkamer leidinggevenden die werkzaam zijn binnen de gemeente Rotterdam verschillende vragen voorgelegd over de wijze waarop zij zijn voorbereid op hun rol in het proces van oppakken en afhandelen van meldingen. In tabel 4-1 is te zien dat leidinggevenden niet standaard worden voorbereid op deze rol, bijvoorbeeld door middel van instructies, intervisie, intercollegiaal overleg of een cursus.[187] Uit de enquête bleek dat gemiddeld 37% van de leidinggevenden niet is voorbereid op zijn of haar rol bij het oppakken en afhandelen van meldingen. Opvallend is dat leidinggevenden in lagere salarisschalen (schaal 6 en 7) vaker aangeven niet voorbereid te zijn op hun rol dan leidinggevenden in hogere salarisschalen. Functionarissen in de hoogste salarisschalen (15+) zijn het vaakste voorbereid op hun taak. Toch blijkt dat ook binnen deze groep zo'n 1 op de 5 leidinggevenden geen specifieke voorbereiding heeft ontvangen.

tabel 4-1: voorbereid op rol leidinggevende naar salarisschaal

	6-7	8-9	10-11	12	13	14	15+	totaal
Ik ben niet op een aanvullende of specifieke manier voorbereid op deze rol.	64%	42%	45%	39%	39%	35%	19%	37%
Ik heb een cursus of training gehad ter voorbereiding op deze rol.	9%	34%	30%	34%	27%	38%	36%	32%
Ik heb deelgenomen aan intervisie of intercollegiaal overleg ter voorbereiding op deze rol.	0%	12%	16%	19%	25%	25%	34%	22%
Ik heb specifieke informatie en instructies ontvangen van mijn werkgever.	27%	26%	27%	23%	30%	29%	43%	30%

Bron: respondenten enquête salarisschalen 6 en hoger. Meerdere antwoorden mogelijk. N= 854

187 Respondenten hebben de rekenkamerenquête in de periode van 15 juni tot en met 25 september 2022 ingevuld.

Verder constateert de rekenkamer op basis van haar onderzoek dat leidinggevenden in de praktijk vaak op hun eigen manier invulling geven aan hun rol in het integriteitsproces op het moment dat er daadwerkelijk sprake is van een casus. Hierdoor is de wijze waarop signalen en meldingen worden opgepakt sterk persoonsafhankelijk en zijn er in de praktijk grote verschillen. Op bepaalde afdelingen gaat het oppakken van signalen en meldingen goed, zo illustreert onderstaande quote uit het cultuuronderzoek.

beleving over oppakken signalen en meldingen door leidinggevenden
Staf- en/of integriteitsrol: "Mijn collega's zijn heel alert op dat soort dingen. Dus mocht er sprake zijn van ongewenste onderwerpen, dan zitten wij er als een bok op de haverkist bovenop, tenminste voor zover ik dat weet bij mijn collega's."

Op andere afdelingen niet. Zo trof de rekenkamer een casus aan waarbij een manager een melding terzijde schoof met de mededeling dat dit niet diens verantwoordelijkheid was.[188] Een ander veel genoemd probleem is dat sommige leidinggevenden meldingen zelf 'in de lijn' proberen op te lossen of advies inwinnen bij andere functionarissen (bijvoorbeeld HR) zonder (tijdig) de clustercoördinator integriteit te informeren over de melding.[189] Volgens het gemeentelijke protocol zijn leidinggevenden echter verplicht om dit binnen drie werkdagen te doen.[190]

Naast dat leidinggevenden niet altijd de juiste route kiezen bij het oppakken van meldingen, constateert de rekenkamer, net als Strated Consulting in haar onderzoek, dat er ook sprake is van een zekere 'handelingsverlegenheid'.[191] Dit betekent dat leidinggevenden vaak niet weten wat ze met een melding aan moeten en/of deze soms bagatelliseren, waardoor meldingen niet adequaat worden opgepakt. Onderstaande quotes uit het cultuuronderzoek illustreren dit.

beleving over handelingsverlegenheid leidinggevenden
Lijnfunctie: "(…)integriteit is misschien niet de makkelijkste taak die een leidinggevende op zijn bord heeft liggen, dus wat doe je dan? Misschien pak je dan automatisch de makkelijke taken op en laat je hetgeen wat moeilijker is wat langer liggen of kom je daar misschien helemaal niet aan toe."

Lijnfunctie: "Het kan dat men vanuit een ander kader en met andere kennis naar een situatie kijkt, waardoor men de ernst van de zaak niet ziet of deze totaal onderschat. Dat zijn allemaal mogelijke redenen naast, eventueel zelf betrokken zijn bij bepaalde dossiers op wat voor manier dan ook. Of angst voor media-aandacht."

"Ze zouden ook kunnen denken dat de soep niet zo heet gegeten wordt als dat hij opgediend wordt dus dat het misschien allemaal wel overdreven wordt. En het zou ook nog kunnen zijn dat het ook een heel erg ver-van-hun-bed-show is. Kijk, als je zelf goedgelovig en naïef bent en denkt dat alle ambtenaren een ambtseed hebben afgelegd, dus er bestaan geen foute ambtenaren, dat is echt een

188 Casusonderzoek: dit betreft een casus waarbij de rekenkamer de beleving heeft onderzocht.

189 Casusonderzoek en interviews ambtenaren.

190 Gemeente Rotterdam, 'Protocol onderzoek vermoeden misstand', 23 mei 2023.

191 Strated Consulting, 'Onderzoek naar de kwaliteit van de Rotterdamse ambtelijke integriteitsketen', 7 mei 2021.

overtuiging die veel mensen hebben. Dan geloof je de aantijgingen wellicht niet ondanks het eventuele bewijs. Ik denk dan, je komt toch niet uit een ei?"

Focusgroep (staf- en integriteitsrollen): "Er zijn ook echt veel goede leidinggevenden, maar er zijn ook echt wel veel casussen waarbij ik denk: wat doe jij hier? Ik had een leidinggevende die terug schreeuwde naar de melder: 'Maar jij ook altijd dit en jij ook altijd dat…'. Ik zat met open mond, gebeurt dit echt? O my God! En zo´n melder denkt inderdaad 'Toedeledoki'."

Focusgroep (mix aan rollen): "Ik heb een aantal dingen benoemd, maar daar wordt helemaal niks mee gedaan. En dan denk je op een gegeven moment: waarom doe ik het nog?"

Focusgroep (staf- en integriteitsrollen): "Daadkracht ontbreekt soms. Er zijn een hoop dingen fout gegaan, maar dat is geen enkele aanleiding voor actie."

In het casusonderzoek sprak de rekenkamer ook met enkele leidinggevenden zelf. Het beeld dat zij niet altijd over voldoende handvatten beschikken om een melding adequaat op te pakken, werd daarbij bevestigd. Zo vertelde een respondent 'zoekende' te zijn geweest naar wat te doen toen er een melding binnenkwam: "Ik miste heel erg een duidelijk protocol. En dan blijkt er achteraf wel van alles op Rio te staan […]. Rio is echt de minst toegankelijke ingang. En je wilt gewoon een stappenplan hebben, ook bijvoorbeeld wat kan je absoluut niet zeggen?"[192]

Verder komt uit zowel het casusonderzoek als het cultuuronderzoek naar voren dat medewerkers het gevoel hebben dat leidinggevenden integriteitskwesties vaak beschouwen als 'gedoe'.[193] Integriteitsmeldingen zorgen volgens de respondenten namelijk voor extra werk, kunnen het behalen van de resultaten van de afdeling in gevaar brengen, zijn slecht voor het imago van de afdeling/organisatie of kunnen negatieve gevolgen hebben voor de eigen positie van de leidinggevende. Dit kan naast handelingsverlegenheid ook zorgen voor een zekere onwil om signalen en meldingen serieus op te pakken. Verschillende respondenten geloven dat de primaire reactie van managers is om de kop in het zand te steken. In verschillende casussen en ook in het cultuuronderzoek werd gesproken over 'doofpot'.[194]

beleving over doofpot

Lijnfunctie: "Het lijkt soms wel hoe beter men betaald krijgt, hoe minder verantwoordelijkheid men neemt. En het gemeentelijke systeem geeft hun daar ook de ruimte voor. Ik merk het ook dat men slecht nieuws over misstanden liever niet wil horen."

Lijnfunctie: "Collega's geven aan dat ze met informatie over misstanden naar een vertrouwenspersoon of coördinator integriteit gaan, maar dat ze niet gehoord worden. Of als medewerkers naar hun directie gaan wordt letterlijk gezegd: ik wil dit soort dingen niet op mijn bureau hebben, ik wil dit gewoon niet weten. Toch ongelofelijk dat dit de houding is van de mensen die eindverantwoordelijk zijn, die het goede voorbeeld moeten geven en die er daadwerkelijk iets aan kunnen en moeten doen. Verschillende medewerkers vertellen dat sleutelfunctionarissen op het gebied van integriteit op de

192 Casusonderzoek: dit betreft een casus waarbij de rekenkamer de beleving heeft onderzocht.

193 Casusonderzoek: dit betreft casussen waarbij de rekenkamer de beleving heeft onderzocht.

194 Casusonderzoek: dit betreft casussen waarbij de rekenkamer de beleving heeft onderzocht.

hoogte zijn gesteld over zeer ernstige misstanden binnen bepaalde directies. Ze vragen niet eens door. Hoe serieus neem je dan je functie?"

Focusgroep (mix aan rollen): "Uiteindelijk heb ik besloten om de directeur van dat cluster te bellen, waarvan ik ook wist dat hij zou gaan zeggen: wat moet ik hiermee. Zo van, ik zadel hem dus met iets op. Nou ja, dat was precies wat er gebeurde: vloeken, wat moet ik hiermee? Ik zeg ja, dat snap ik en toch vind ik dat ik dit moet melden bij jou, het is één van jouw medewerkers, het is aan jou wat je hiermee doet maar ik wil wel dit signaal afgeven."

Focusgroep (staf- en integriteitsrollen): "Als je dingen erkent, dan maak je het werkelijk en dan is het ook iets om mee aan de slag te gaan. En als je het ontkent, of het is een probleem, dan stop je het liever in de doofpot."

Management: "Soms wordt ook wel gedacht van: laten we het maar niet te groot maken, dus niet zichtbaar maken, want dan lijkt het alsof we dingen niet goed doen."

Focusgroep (mix aan rollen): "Wij zijn een heel politiek gestuurd bedrijf en Rotterdam vind ik heel politiek. En ja, imago en dat soort zaken, daar gaat het echt heel erg over."

Focusgroep (mix aan rollen): "Ook bij zo'n directeur, ik zie veel weerstand om er in eerste instantie iets mee te doen, zo van 'holy shit, wat krijg ik nu over me heen?' Wat hij zei, en dat had ik wel verwacht, letterlijk van: 'Ik kan hier niks mee, wat moet ik hiermee?' En aan mij vragen: 'Wat moet ik hiermee?' En: 'Hoe kan ik dit op een goede manier aanpakken?' Hij zegt: 'Dit ligt nogal gevoelig en ik krijg hier gedoe mee."

Focusgroep (mix aan rollen): "Ik kom uit het bedrijfsleven en ik zei altijd: je zal toch maar ambtenaar zijn, dan wordt alles in de doofpot gestopt en prompt… Ik heb echt het idee dat iedereen elkaar de handen boven het hoofd houdt met dit soort dingen."

Focusgroep (mix functies): "Want vaak zie je dat managers komen binnen en niet alle managers overigens, want ook daar wil ik heel erg duidelijk in zijn. Die vormen een schild om hen heen zodat ze niet meer geraakt worden. En vervolgens, als er dan wat gebeurt, dan is degene daaronder het haasje. Maar de manager die blijft altijd buiten schot."

Ten slotte blijkt uit het cultuuronderzoek dat bij meerdere respondenten het beeld leeft dat er personen op een leidinggevende positie terechtkomen die weinig gevoel hebben voor integriteit. De rekenkamer stelt vast dat de wijze waarop leidinggevenden invulling geven aan het oppakken van meldingen niet systematisch wordt gemonitord, waardoor het in de praktijk vaak onduidelijk is wat leidinggevenden wel/niet met een melding doen. Bovendien blijkt uit het cultuuronderzoek dat de beleving is dat zij meestal beoordeeld worden op andere taken dan het oppakken van integriteitsmeldingen.

beleving over onvoldoende aandacht integriteit bij beoordeling leidinggevenden
Management: "In de setting waarin we werken, word je continue op iets anders aangesproken [bijvoorbeeld een belangrijk project] en ook beloond, of sterker nog als je het niet doet bestraft, dan wat eigenlijk nodig is voor integriteit."

inzet van de gemeente omtrent de rol van leidinggevende
De rol van leidinggevenden omtrent integriteit en het ontwikkelen van ethisch leiderschap staan binnen de gemeentelijke organisatie wel op de agenda. Naar aanleiding van het onderzoek van Strated Consulting heeft de gemeente inmiddels enkele maatregelen genomen die zich richten op de rol van leidinggevenden. De gemeente heeft een concernbrede training integriteit ontwikkeld met als rode draad 'handelingsverlegenheid' en 'geïnformeerd vertrouwen'. In juni 2023 had 92% van alle medewerkers deze training gerealiseerd. Verder blijkt uit het 'Actieplan Integriteit' dat leidinggevenden worden getraind om 'handelingsverlegenheid' te voorkomen. Volgens de gemeente is integriteit opgenomen in alle leiderschapsprogramma's.[195] De gemeente heeft in ambtelijk wederhoor aangegeven dat zij daarnaast een specifieke e-learning Ongewenste Omgangsvormen voor leidinggevenden heeft ontwikkeld. Verder stelt zij dat alle vernieuwde protocollen, regelingen, jaarverslagen, en dergelijke, altijd onder leidinggevenden worden verspreid door middel van een nieuwsbrief.[196]

4-2-2 HR-medewerkers

De rol van HR bij het oppakken van signalen en meldingen is niet expliciet vastgelegd. In het 'Protocol onderzoek vermoeden misstand' wordt HR wel genoemd, maar haar taken en verantwoordelijkheden rondom integriteit worden slechts summier beschreven en daarbij lijkt het betrekken van HR in veel gevallen optioneel te zijn.[197] Ook het 'HR Beleidskader integriteit' biedt geen houvast.[198] De rekenkamer constateert dat HR in de praktijk op twee verschillende manieren bij het oppakken van signalen en meldingen betrokken kan raken, namelijk 1) doordat een signaal of melding bij HR binnenkomt of 2) doordat HR door leidinggevenden om advies en/of ondersteuning gevraagd wordt.

Wanneer signalen of meldingen bij HR binnenkomen, kunnen HR-medewerkers de rol van vraagbaak vervullen (zie onderstaande quote uit het cultuuronderzoek). Dit betekent dat zij de melder moeten doorverwijzen naar de juiste functionarissen. Bij integriteitsmeldingen is dit de clustercoördinator integriteit. Deze dient binnen drie werkdagen hierover geïnformeerd te worden.[199] Bij ongewenste omgangsvormen is de vertrouwenspersoon de aangewezen functionaris.

beleving over rol van HR
Staf- en integriteitsrollen: "Ik denk dat de medewerkers ons ook zien als vraagbaak. Als ze een integriteitsschending vermoeden of ongewenste omgangsvormen kunnen ze ons vragen hoe ze hiermee om moeten gaan, wat de lijnen zijn die ze kunnen bewandelen. Hoe ze met de juiste functionarissen in contact kunnen komen, dus echt als een soort huisartsrol en doorverwijzen naar verschillende specialisten."

Uit gesprekken met ambtenaren blijkt echter dat niet alle HR-medewerkers voldoende op de hoogte zijn van de procedures, waardoor casussen volgens hen in de praktijk

195 Gemeente Rotterdam, 'Actieplan Integriteit', versie 7 juni 2023.
196 Ambtelijk wederhoor.
197 Gemeente Rotterdam, 'Protocol onderzoek vermoeden misstand', 23 mei 2023.
198 Gemeente Rotterdam, 'HR Beleidskader integriteit', 12 december 2017.
199 Gemeente Rotterdam, 'Protocol onderzoek vermoeden misstand', 23 mei 2023.

nog wel eens in de lijn blijven hangen of onnodig escaleren.[200] In het cultuuronderzoek werd duidelijk dat signalen en meldingen van ongewenste omgangsvormen ook bij HR kunnen stranden als een melder deze niet zelf wil doorzetten naar de vertrouwenspersoon.

beleving signaal bij HR
Staf- en integriteitsrollen: "In een exitgesprek met een medewerker kwam naar voren dat zij de afgelopen jaren regelmatig onheus is bejegend en zij het gevoel had dat ze op basis van haar uiterlijke kenmerken is benadeeld. Ja, daar had ik me niet op voorbereid, dus ik stond op dat moment best wel met mijn mond vol tanden. Ik dacht: hoe ga ik dit beleggen, het ligt al bij mij. Ik heb haar gevraagd of ze hier melding van heeft gemaakt of van plan was er iets mee te doen. Nou, dat wilde ze allemaal niet. Ze stond erop dat het niet naar buiten zou worden gebracht. Dat vond ik toch lastig, want ik dacht: dat kan je misschien wel willen, maar je hebt ook nog een heel aantal mensen die jou gaan opvolgen, die sfeer moet op die afdeling wel doorbroken worden. Ik ben daarom met de vertrouwenspersoon gaan bellen, het advies was om de medewerker nogmaals aan te zetten tot het doen van een melding (…). Op dit moment kunnen ze er namelijk niets mee. Dus ik ben weer met de medewerker gaan praten, maar ik kon haar niet op andere gedachten brengen. Ik heb dit weer teruggekoppeld naar de vertrouwenspersoon en die zei dat als wij haar toestemming niet hadden, wij er geen melding van konden maken. Dus ja, het gaf mij geen bevredigend gevoel."

Verder blijkt uit het cultuuronderzoek dat hoewel signalen en meldingen dus bij HR-medewerkers binnen kunnen komen, niet alle HR-medewerker zichzelf ook zien als eerste aanspreekpunt voor medewerkers. Ook blijkt dat rondom de rol van HR een algemeen beeld heerst dat zij er in de eerste plaats zijn voor de leidinggevenden.

beleving over rol van HR
staf- en integriteitsrollen: "Wij zijn procesbegeleider denk ik, maar inderdaad als een melder naar mij komt zou ik heel lastig vinden. Want wij (HR) zitten er niet voor de medewerker, meer voor de manager, maar eigenlijk ook gewoon voor de organisatie."

Management: "De positie van de HR-adviseur rondom dit thema is dat zij het meest met de leidinggevenden om tafel zullen zitten. Maar HR staat natuurlijk ook open voor medewerkers die met een HR-adviseur willen spreken."

Management: "Een medewerker moet zich gewoon ook kunnen wenden tot de HR-adviseur en daar ook nog mee samen kunnen werken. Als dat dus een en dezelfde persoon is die ook altijd bij dat soort gesprekken zit dan krijg je al het gevoel dat de HR-adviseur er altijd voor de manager is, terwijl je eigenlijk HR adviseur bent voor een organisatie. Natuurlijk adviseer je ook een manager, maar je bent ook het luisterend oor en adviserend voor medewerkers."

Focusgroep (staf- en integriteitsrollen): "Dat je als HR-adviseur primair voor het management bent, wil niet zeggen dat je dan ook nog secundair een rol kan hebben naar de medewerker natuurlijk. Wij zijn aangesteld om het management te coachen en te begeleiden in hun personeel. Maar dat wil niet zeggen dat wij helemaal nergens anders meer van zijn."

200 Interviews ambtenaren.

"Maar ik vind het wel een interessante vraag, 'hoe kijkt men naar HR?'. Ik ben daar zelf ook heel vaak mee bezig en benieuwd naar. Want wij sluiten vaak aan bij gesprekken tussen managers en medewerkers. En de één heeft zoiets van wees er alsjeblieft bij de volgende keer, dan kunnen er dingen op papier gezet worden en de ander is bang voor HR. Want dat is een bedreiging en die kunnen dingen opleggen en die zitten er niet voor de medewerkers. En de ander ziet ons inderdaad als luisterend oor, daar zit heel veel verschil tussen."

Lijnfunctie: "Een HR-adviseur zou toch enige vorm van objectiviteit moeten inbrengen in deze situatie en misschien wel kritiek mogen hebben op het management. Nadat het uiteindelijk enigszins escaleerde met die afdelingsmanager, was ik uitgenodigd voor een gesprek met die afdelingsmanager, haar manager, dus de hogere leidinggevende en de HR-adviseur. Dus ik dacht van nou, we gaan het hebben over de situatie en toen bleek dat dus heel snel een gesprek te zijn waarin mij een inspanningsverplichting werd opgelegd. En dat gesprek werd vastgelegd voor mijn personeelsdossier. Ik zeg 'Ja oké dat kan, dat snap ik, maar mag ik dan ook nog wel even vertellen hoe het zo gekomen is, waarom we hier zitten'. Ik zeg 'En die aanleiding is dat jij gedrag vertoont waarvan ik zeg ja dit kan niet als leidinggevende'. Maar ze hield heel stug vol dat we dat niet mochten bespreken. Uiteindelijk zei wel de HR-adviseur: 'Ja ik vind wel dat de medewerker de gelegenheid moet hebben om te vertellen waarom we hier zitten en wat de aanleiding is'. Dus op dat moment greep hij in, alleen dat was het enige moment in het hele proces waarin ik me gesteund voelde door die HR-adviseur. Ik had echt het idee die HR-adviseur werkt voor de afdelingsmanager en de hogere manager om hen te begeleiden in dit proces en die is er niet voor mij."

Focusgroep (mix aan rollen): "HR is een verlengstuk van de leidinggevende, zo wordt dat gezien door de gemiddelde melder en ik kan ze geen ongelijk geven. Vroeger heten het P&O (Personeel en Organisatie), nu Human Resource Management. De manager moet ondersteund worden door HR. Dus je hebt niet het gevoel dat je een eerlijke kans hebt als jij aan tafel zit als melder met twee man tegenover je. Ik zeg altijd met twee tegen een is gemeen."

Tegelijkertijd komt uit het cultuuronderzoek naar voren dat betrokkenen vinden dat de rol van HR bij het ondersteunen van leidinggevenden bij het oppakken van signalen en meldingen nog beter zou moeten worden ingekaderd, omdat HR in de praktijk nog te onzichtbaar is en/of zelf nog zoekende is in haar rol.

beleving over kader HR bij ondersteunen leidinggevenden

Focusgroep (staf- en integriteitsrollen): "Ik heb dit jaar heel veel casussen gehad en die zijn allemaal veel complexer dan vorig jaar. Er zit veel bij wat raakt aan arbeidsconflict, verzuim en re-integratie en er zijn meer mensen bij betrokken. En dan vraag ik me altijd af: waar is HR in dit geheel? Die hoor je niet, die zie je niet. Die leidinggevenden hebben denk ik HR nodig om meer tools te krijgen, omdat ze ook gewoon vaak niet weten wat ze moeten doen."

Staf- en integriteitsrollen: "Ik zelf was zoekende in de casuïstiek die ik had. En we weten in hoofdlijnen wat de procedure is, maar op een gegeven moment dan moeten we de mensen informeren. Er moeten brieven worden verzonden. Die moeten aan bepaalde kaders voldoen. Wanneer informeer je. Dus daar komt echt wel veel bij kijken."

4-2-3 vertrouwenspersonen

Net als leidinggevenden hebben vertrouwenspersonen een belangrijke rol bij het oppakken van meldingen. De wijze waarop de melding moet worden opgepakt, is afhankelijk van de aard van de melding. Betreft het een melding van een misstand, ongewenste omgangsvormen of een combinatie van beiden? Nadat een vertrouwenspersoon een melding heeft ontvangen, moet hij of zij op basis van het verhaal van de melder dus eerst vaststellen welk type melding het betreft.[201] In de praktijk blijkt dat dit onderscheid voor zowel vertrouwenspersonen als melders lastig te maken kan zijn.[202] Zoals beschreven in paragraaf 3-4-3 betreffen veel mogelijke schendingen namelijk ingewikkelde casussen, waarbij er soms sprake is van een combinatie van ongewenste omgangsvormen en vermoedens van een integriteitsschending en verschillende type schendingen in elkaar overlopen.

oppakken van integriteitsmeldingen

Wanneer er sprake blijkt te zijn van een melding van een misstand dient de vertrouwenspersoon de melding 'desgewenst anoniem' door te geven aan de directie en coördinator integriteit van het desbetreffende cluster.[203] Uit onder andere de 'Regeling melding vermoeden misstand' blijkt dat de vertrouwenspersoon deze melding alleen door mag zetten indien de melder hiervoor toestemming geeft.[204] Uit het onderzoek van de rekenkamer blijkt echter dat deze kennis geen gemeengoed is onder de vertrouwenspersonen. Vertrouwenspersonen geven aan dat zij denken dat je integriteitschendingen altijd moet doorzetten, of dat dit pas in 2022 is aangepast.[205] Een vertrouwenspersoon geeft daarom aan gesprekken met melders over integriteitsschendingen 'af te kappen', om hen vervolgens door te verwijzen naar de clustercoördinator integriteit.[206] Volgens vertrouwenspersonen kan de vertrouwelijkheid bij het doorzetten van dit soort meldingen bovendien niet altijd 100% gewaarborgd worden, ook niet als iemand anoniem wenst te blijven, bijvoorbeeld doordat een melding geconcretiseerd moet worden of de casus zo specifiek is dat bij betrokkenen meteen duidelijk is wie er gemeld heeft.[207]

Uit het onderzoek blijkt dat het doorzetten van een melding naar de clustercoördinator integriteit in de praktijk weinig voor komt (zie ook tabel 4-2). Wanneer een integriteitsmelding toch wordt doorgezet naar de clustercoördinator integriteit en de melding wordt onderzocht, dient de vertrouwenspersoon het onderzoekproces te bewaken (met name tijdigheid) en bij melders die anoniem wensen te blijven, dient de vertrouwenspersoon zorg te dragen voor een terugkoppeling aan de melder.[208]

201 Gemeente Rotterdam, 'Protocol ongewenste omgangsvormen 2016', z.j.

202 Focusgroep ambtenaren; interviews ambtenaren.

203 Gemeente Rotterdam, 'Concern jaarverslag Vertrouwenspersonen 2022 (concept)', maart 2023.

204 Gemeente Rotterdam, 'Regeling melding vermoeden misstand', 2023, artikel 6, p. 91; gemeente Rotterdam, 'Protocol onderzoek vermoeden misstand', 23 mei 2023, p. 7; gemeente Rotterdam, 'Protocol Ongewenste Omgangsvormen 2016', z.j., artikel 4.2, p. 96.

205 Focusgroep ambtenaren; dat zou met de wijzigingen in de Wet bescherming klokkenluiders te maken hebben.

206 Interview ambtenaar.

207 Focusgroep ambtenaren; interviews ambtenaren.

208 Gemeente Rotterdam, 'Concern jaarverslag Vertrouwenspersonen 2022 (concept)', maart 2023.

oppakken van ongewenste omgangsvormen
Bij ongewenste omgangsvormen bestaat het oppakken van een melding uit het bieden van een adviesgesprek/luisterend oor en het eventueel interveniëren in situaties tussen melder en diegene waarover een melding gaat. Zoals beschreven in paragraaf 2-6 wordt dit ook wel de informele fase genoemd.[209] Doel van de interventies is altijd om de 'ongewenste omgangsvormen' snel te 'de-escaleren'. Het gaat er dus niet zozeer om te onderzoeken wat er precies is gebeurd en daarover een uitspraak te doen (zoals bij integriteit en misstanden), maar meer om te kijken of en in hoeverre medewerkers weer (met elkaar) kunnen werken.[210] Hiertoe kunnen gesprekken geïnitieerd worden, al dan niet met tussenkomst van een derde, zoals een bemiddelaar of mediator. Er wordt niet geïntervenieerd in situaties indien de klacht te ernstig is, als het niet lukt om de partijen met elkaar in gesprek te laten gaan of wanneer de melder hier geen toestemming voor geeft.[211] Welke interventie wordt ingezet hangt af van zowel de wens van de melder als zijn of haar 'draagkracht'. Hiermee wordt gedoeld op hoeveel de medewerker aan kan.[212]

Uit tabel 4-2 is af te lezen op welke wijze meldingen in de informele fase bij de vertrouwenspersoon de afgelopen jaren zijn opgepakt. Zoals uit de tabel blijkt, worden verreweg de meeste meldingen bij de vertrouwenspersoon afgedaan met een adviesgesprek/luisterend oor. Soms is dit voldoende, maar volgens vertrouwenspersonen komt het ook voor dat melders eieren voor hun geld kiezen: "Vaak willen ze het niet doorzetten, dan blijft het daarbij: een luisterend oor of een advies, maar ze willen niet in gesprek gaan, omdat alleen ik [de melder] het weet."[213]

209 Bij meldingen van ongewenst gedrag geldt 100% vertrouwelijkheid. Vertrouwenspersonen delen deze meldingen met niemand, tenzij de melder hier uitdrukkelijk toestemming voor geeft. Bron: interview ambtenaar; focusgroep ambtenaren.

210 Gemeente Rotterdam, 'Concern jaarverslag Vertrouwenspersonen 2022 (concept)', maart 2023; gemeente Rotterdam, 'Protocol ongewenste omgangsvormen 2016', z.j.

211 Gemeente Rotterdam, 'Concern jaarverslag Vertrouwenspersonen 2022 (concept)', maart 2023; gemeente Rotterdam, 'Protocol ongewenste omgangsvormen 2016', z.j.

212 Interview ambtenaar.

213 Focusgroep ambtenaren.

tabel 4-2: oppakken melding bij vertrouwenspersoon in absolute aantallen[214]

categorie	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
bemiddeling	12	13	21	29	2	24	24
melder zelf opgelost	21	9	15	25	-	27	48
met behulp van hoger leidinggevende[215]	14	19	25	15	18	26	22
meerdere gesprekken met leidinggevende en vertrouwenspersoon[216]	17	2	7	-	-	-	-
adviesgesprekken/luisterend oor	48	62	133	122	110	116	222
vertrouwenspersoon bij (hoger) leidinggevende gemeld (met toestemming van melder)	8	3	18	44	-	21	55
verwezen naar andere hulpverlening	18	23	18	23	13	18	32
doorgezet naar integriteit[217]	-	-	-	-	-	9	12
nog in behandeling	7	11	-	-	-	-	-
Aantal meldingen en melders							
Totaal aantal meldingen	240	188	234	224	84	117	279
Totaal aantal melders	150	126	192	227	118	165	220

Voor 2016 en 2017 geldt dat de stand van zaken op 1 januari was dat er ook nog meldingen in behandeling waren. De rekenkamer heeft bij de gemeente navraag gedaan of er in het opvolgende jaar nog gerapporteerd wordt over de desbetreffende casus. Dat is niet het geval. Op welke wijze de desbetreffende meldingen zijn opgepakt, is dus niet meer te reconstrueren. De gemeente geeft overigens aan vanaf het jaar 2023 hier wel over te willen rapporteren.[218]

Uit het rekenkameronderzoek blijkt dat vertrouwenspersonen zich over het algemeen voldoende toegerust voelen om hun werkzaamheden uit te voeren.[219] Zij zijn vooral tevreden over de scholings- en intervisiemogelijkheden die de gemeente hen biedt.[220] Vertrouwenspersonen zijn bij aanstelling getraind en moeten minimaal drie keer per jaar deelnemen aan intervisie en een jaarlijkse professionaliseringsdag.[221] Wel blijkt dat het door personele wisselingen lastig kan zijn om de kwaliteit continu te borgen.[222]

214 Er zijn meerdere opties mogelijk per melding. Bron: Gemeente Rotterdam, 'Jaarverslag vertrouwenspersonen ongewenste omgangsvormen' 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022.

215 Sinds 2021 gebruikt de gemeente in het jaarverslag niet meer de categorie 'met behulp van hoger leidinggevende', maar 'verantwoording leidinggevende'.

216 Sinds het jaarverslag van 2021 wordt de categorie 'meerdere gesprekken met leidinggevende en vertrouwenspersoon' niet meer onderscheiden.

217 De categorie 'doorgezet naar integriteit' wordt pas sinds het jaarverslag van 2021 onderscheiden.

218 E-mail ambtenaar.

219 Focusgroep ambtenaren.

220 Focusgroep ambtenaren; interviews ambtenaren.

221 Gemeente Rotterdam, 'Concern jaarverslag Vertrouwenspersonen 2022 (concept)', maart 2023.

222 Interview ambtenaar.

In het rekenkameronderzoek kwamen ook nog enkele andere aandachtspunten naar voren. De eerste heeft betrekking op de bevoegdheden die vertrouwenspersonen hebben bij het oppakken van een melding. In gesprekken met de rekenkamer gaven verschillende vertrouwenspersonen aan soms het gevoel te hebben melders onvoldoende te kunnen bieden.[223] In het cultuuronderzoek werd door verschillende betrokkenen (waaronder vertrouwenspersonen zelf) gesproken over een gebrek aan 'doorzettingsmacht'.

beleving over gebrek aan doorzettingsmacht

Lijnfunctie: "De officiële lezing is, we hebben vertrouwenspersonen, daar kun je dan heen. Dat is allemaal heel leuk en aardig, maar er gebeurt vervolgens niks. Het zijn meer een soort therapeuten waar je heen gaat en waar je je verhaal doet en die dan luisteren en daar blijft het bij. Vertrouwenspersonen meer mandaat en doorzettingskracht geven, zou wellicht schelen."

Focusgroep (staf- en integriteitsrollen): "Er zaten twee managers en een melder. Die maakte geen schijn van kans. Die werd niet gehoord. Dat vind ik dus heel, heel lastig, want eigenlijk doe ik niks als de melder het niet wil. De melder heeft altijd de regie, dus als die zegt van 'Weet je ik wist al dat dit ging gebeuren'. 'Laat maar, ik ga ander werk zoeken'. Ja, dat moet ik accepteren en ik kan eigenlijk ook niks. Ik zou niet weten wat ik dan anders zou kunnen doen als vertrouwenspersoon."

Focusgroep (mix aan rollen): "Vertrouwenspersonen kunnen eigenlijk heel weinig is mijn ervaring. Die hebben ook een bepaalde code waarbinnen ze werken en mijn ervaring is dat die er over het algemeen voor zorgen dat het proces netjes verloopt. En de vertrouwenspersoon steunt de melder in haar of zijn situatie, maar het zijn geen juristen. En ze mogen ook niet alles naar buiten brengen. Twee vriendinnen van mij zijn ook vertrouwenspersoon, niet bij de gemeente, maar bij twee andere organisaties en van hen hoor ik ook de verhalen waarbij zij ook soms gewoon klemzitten."

Focusgroep (staf- en integriteitsrollen): "Je hebt melders die ons heel goed weten te vinden. Die hebben bijvoorbeeld op RIO gekeken en hebben een vertrouwenspersoon uitgekozen en gebeld. En ik heb dan altijd mijn riedeltje van dit is wat ik doe en dit is ook wat ik niet doe. Maar er zijn ook veel melders die toch ondanks alles wat je zegt eigenlijk verwachten, ik heb het bij jou gemeld, waarom los jij het niet op, of waarom lost de organisatie het niet op? Ik heb nu al zoveel gemeld. En dat vind ik een heel lastig ding, want het gaat ook over de kaders van onze rol als vertrouwenspersoon."

Een tweede aandachtpunt betreft de tijd die vertrouwenspersonen beschikbaar hebben om een melding op te pakken. Vertrouwenspersonen vervullen hun rol naast hun reguliere functie.[224] Daarbij wordt formeel rekening gehouden met twee uur inzet per week.[225] Uit het rekenkameronderzoek blijkt echter dat als een vertrouwenspersoon betrokken is bij een grote of meerdere casussen, de benodigde inzet snel kan oplopen. Hierdoor vinden werkzaamheden soms onder grote tijdsdruk plaats en kan er spanning ontstaan tussen de nevenfunctie als vertrouwenspersoon en de reguliere werkzaamheden.[226]

223 Focusgroep ambtenaren; interviews ambtenaren.

224 Gemeente Rotterdam, 'Protocol ongewenste omgangsvormen 2016', z.j.

225 De gemeente wil dit mogelijk uitbreiden, maar hierover is nog geen besluit genomen (zie ook paragraaf 2-4).

226 Interviews ambtenaren; focusgroep ambtenaren.; interviews ambtenaren.

Een laatste aandachtspunt betreft veiligheid. Hoewel in de regeling voor vertrouwenspersonen is vastgelegd dat zij geen nadeel mogen ondervinden van hun rol, vrezen sommigen hun werkzaamheden negatieve consequenties kunnen hebben voor hun verdere carrière binnen de gemeente. Dit is in het bijzonder het geval als zij melders hebben bijgestaan in casussen waar leidinggevenden bij betrokken waren.[227]

registratie van ongewenste omgangsvormen
Uit gesprekken met ambtenaren blijkt dat meldingen bij vertrouwenspersonen van ongewenste omgangsvormen moeten worden geregistreerd.[228] Dit dient te gebeuren door de desbetreffende vertrouwenspersoon in een afgesloten omgeving binnen GIRS.[229] Verder is (mondeling) afgesproken dat vertrouwenspersonen de coördinator vertrouwenspersonen informeren over afgehandelde meldingen. Hiertoe vullen zij het 'Registratieformulier Ongewenste omgangsvormen 2018' in.[230] Hierin kan onder meer informatie worden gegeven over zowel de melder als de beklaagde, een omschrijving van de melding en de wijze waarop de melding is afgehandeld. Het doel hiervan is dat de Centrale Vertrouwenspersoon eventuele patronen en rode draden in meldingen sneller kan signaleren.[231] Vanwege privacy overwegingen wordt deze informatie namelijk niet geregistreerd in GIRS.[232]

Uit gesprekken met ambtenaren blijkt echter dat sommige vertrouwenspersonen hier vanwege het vertrouwelijke karakter van hun werk terughoudend mee zijn. Sommigen zijn sowieso voorzichtig met het registreren van meldingen.[233] Hierdoor kan het gebeuren dat registraties tekortschieten, dossiers onvolledig blijken te zijn en dat er meer meldingen zijn dan uit de registraties blijkt.[234]

Landelijke Klachtencommissie Ongewenst Gedrag
Wanneer een medewerker zich tot de vertrouwenspersoon wendt, is er nog geen sprake van een formele klacht (en dus ook niet van een klager of beklaagde). Voor het indienen van een formele klacht, kunnen medewerkers zich wenden tot de Landelijke Klachtencommissie Ongewenst Gedrag (LKOG) van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) (zie ook paragraaf 2-6-2). Zij kunnen de klacht zelf rechtstreeks indienen of via de concerndirecteur van het eigen cluster.[235] Wanneer een klacht ontvankelijk is, zal de klachtencommissie een onderzoek instellen en uiteindelijk een advies geven aan de concerndirecteur, de algemeen directeur dan wel de wethouder organisatie. Deze neemt op grond daarvan een besluit.[236] Er is geen garantie dat het advies (integraal) wordt overgenomen.[237]

227 Interviews ambtenaren; focusgroep ambtenaren.

228 Het 'Protocol ongewenste omgangsvormen' dateert uit 2016. De tekst met betrekking tot de registratie van ongewenste omgangsvormen is hierin nog niet up-to-date.

229 Interviews ambtenaren.

230 Gemeente Rotterdam, 'Registratieformulier Ongewenste Omgangsvormen 2018', z.j.

231 Interviews ambtenaren. In ambtelijk wederhoor heeft de gemeente aangegeven dat als er meerdere meldingen over ongewenst gedrag binnen een team binnenkomen, zij een cultuuronderzoek kan laten uitvoeren. In 2022 hebben er drie tot vier onderzoeken plaatsgevonden. De rekenkamer heeft deze werkwijze niet op papier aangetroffen.

232 Ambtelijk wederhoor.

233 Interviews ambtenaren.

234 Casusonderzoek: dit betreft een casus waarbij de rekenkamer de beleving heeft onderzocht.

235 Gemeente Rotterdam, 'Protocol ongewenste omgangsvormen 2016', z.j.

236 Gemeente Rotterdam, 'Protocol ongewenste omgangsvormen 2016', z.j.

237 Interview ambtenaar.

In tabel 4-3 is te zien dat het aantal formele klachten bij de LKOG de afgelopen jaren zeer beperkt is geweest.[238] In 2022 zijn er twee formele klachten 'ongewenste omgangsvormen' gemeld. Beiden werden niet ontvankelijk verklaard en zijn niet in behandeling genomen. Uit gesprekken met vertrouwenspersonen blijkt dat het indienen van een formele klacht door vertrouwenspersonen ook niet altijd wordt aangemoedigd. Volgens vertrouwenspersonen is het namelijk een pittige procedure, waarbij het uiteindelijke resultaat niet altijd in lijn is met de verwachtingen van de melder (bijvoorbeeld ontslag) en er vaak alleen maar verliezers zijn.[239]

tabel 4-3: aantal formele klachten VNG klachtencommissie ongewenste omgangsvormen

aard klacht	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
pesten	1	2	1	-	-	-	-
seksuele intimidatie	-	-	-	2	1	-	-
agressie/intimidatie	1	2	2	-	-	-	-
discriminatie	-	-	-	-	-	-	-
niet ontvankelijk	-	-	-	-	-	-	2
overig (onheuse bejegening)[240]	-	-	-	-	-	-	-
overig							
werksituatie/arbeidsconflict	-	-	-	-	-	-	-
totaal	2	3	2	2	1	-	2

aangifte bij politie
Als blijkt dat de melding een strafbaar feit betreft, kan de vertrouwenspersoon de melder adviseren om aangifte te doen bij de politie. Hierbij kan de anonimiteit echter niet worden gewaarborgd.[241] Voor sommige melders kan dit een reden zijn om hier vanaf te zien.[242]

4-3 clustercoördinatoren integriteit

4-3-1 belang van zorgvuldigheid

Zoals beschreven in paragraaf 4-2 moet degene bij wie (bijvoorbeeld leidinggevende, HR-adviseur, vertrouwenspersoon) een integriteitsmelding is gedaan, de betreffende clustercoördinator integriteit hierover informeren.[243] De clustercoördinator integriteit, die overigens ook rechtstreeks meldingen kan ontvangen, pakt de melding vervolgens op en stelt een advies op met betrekking tot een eventueel vervolgonderzoek. Uit het cultuuronderzoek blijkt dat integriteitsfunctionarissen zich ervan bewust zijn dat een besluit tot onderzoek zorgvuldig dient te worden afgewogen. Volgens hen is het proces op papier zorgvuldig opgebouwd.

238 Gemeente Rotterdam, 'Jaarverslag vertrouwenspersonen ongewenste omgangsvormen' 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022'.

239 Interviews ambtenaren.

240 Sinds 2020 heeft de gemeente de overige categorieën niet meer opgenomen in het jaarverslag.

241 Gemeente Rotterdam, 'Protocol ongewenste omgangsvormen 2016', z.j.

242 Interview ambtenaar.

243 Deze verplichting geldt ook voor de vertrouwenspersoon, tenzij de melder hiervoor geen toestemming heeft gegeven.

beleving over het belang van zorgvuldigheid
Focusgroep (staf- en integriteitsrollen): "Het proces is als je naar de regeling melding vermoeden misstand kijkt, heel zorgvuldig opgebouwd: wie doet wat? Hoe kom je tot waarheidsvinding? En als je zegt nou, dit moet nader onderzocht worden, dan is het ook goed uitgelijnd hoe dat moet. Je overlegt met de coördinator van de Centrale Onderzoekseenheid, is dit onderzoekbaar, kan het wel of niet? En het onderzoeksvoorstel wordt vervolgens aan de concerndirecteur en aan de Gemeentesecretaris voorgelegd. Die hele procedure is heel zorgvuldig opgebouwd. Deze wordt ook zorgvuldig afgehandeld. En diezelfde zorgvuldigheid zit, wat mij betreft, ook wel in de cultuur."

Focusgroep (staf- en integriteitsrollen): "Ik vind de stap naar een integriteitsonderzoek best wel groot. En daar moet je echt zorgvuldig over nadenken of het daadwerkelijk ook nodig is om die stap te maken. Vandaar dat wij in het proces een meldingstoets doen. Dan toets je of er daadwerkelijk sprake van integriteit is en of de melding onderzoekbaar is."

In het vervolg van paragraaf 4-3 wordt de praktijk besproken in het licht van het belang van zorgvuldigheid. In de paragrafen 4-3-2 tot en met 4-3-4 wordt het proces uitgelegd dat de clustercoördinator integriteit dient te doorlopen als er een melding bij hem/haar is binnengekomen. In deze paragrafen is er ook aandacht voor de risico's die de gemeente loopt bij het uitvoeren van het proces.

4-3-2 registratie van meldingen

Nadat de clustercoördinator integriteit de melding heeft ontvangen, dient deze de melding te registreren.[244] Net als de meldingen van ongewenste omgangsvormen, vindt de registratie van integriteitsmeldingen plaats in GIRS. De registratie van meldingen gebeurt geanonimiseerd en vindt plaats op hoofdlijnen. Het betreft onder meer:

- de datum van de melding;
- een korte omschrijving;
- of het een interne of externe melding betreft;
- het organisatieonderdeel waarop de melding betrekking heeft;
- of de melding al dan niet is onderzocht en door wie;
- de conclusie van een eventueel onderzoek (gegrond/ongegrond);
- de stand van zaken met betrekking tot de afhandeling.

Uit gesprekken met ambtenaren blijkt dat sommige integriteitsfunctionarissen daarnaast nog een eigen administratie bijhouden met daarin bijvoorbeeld een overzicht van alle meldingen, e-mail correspondentie, het onderzoeksvoorstel en het eindrapport. Ook werd aan de rekenkamer verteld dat de meldingenregistratie in GIRS niet altijd actueel is.[245]
De bewaartermijn van dossiers van meldingen die tot een onderzoek hebben geleid is tien jaar na afhandeling van de melding. Alle overige meldingen moeten maximaal een jaar worden bewaard.[246] In de praktijk blijkt echter dat ambtenaren een onofficiële bewaartermijn hanteren van een jaar als een melding ongegrond is of uiteindelijk geen integriteitsschending betreft (ongeacht of er wel/geen onderzoek heeft plaatsgevonden) en tien jaar in het geval van gegronde meldingen. Deze lijn

244 Gemeente Rotterdam, 'Protocol onderzoek vermoeden misstand', 23 mei 2023.

245 Interviews ambtenaren.

246 Gemeente Rotterdam, 'Protocol onderzoek vermoeden misstand', 23 mei 2023.

wordt echter niet altijd structureel gevolgd.[247] In ambtelijk wederhoor heeft de gemeente aangegeven dat deze bewaartermijn officieel zal worden opgenomen in een herziening van het protocol.[248]

De rekenkamer heeft ten behoeve van het casusonderzoek 27 dossiers opgevraagd, maar slechts zeventien dossiers ontvangen. De gemeente gaf aan de overige dossiers wegens bewaartermijnen niet meer te hebben (zie onderzoeksverantwoording in de bijlage). De dossiers die wel aangeleverd zijn, waren vaak niet compleet. Slechts zes dossiers bevatten ook een uitdraai van de registratie.[249] Op basis van de verkregen informatie constateert de rekenkamer dat niet alle casussen volledig reproduceerbaar zijn. Bij zeven van de zeventien verkregen dossiers was over een gedeelte of meerdere onderdelen van het proces niets te zeggen, omdat de stukken ontbraken.[250]

4-3-3 vooronderzoek

Na ontvangst van de melding dient de clustercoördinator integriteit de desbetreffende concerndirecteur te informeren over de melding. In één van de zeventien door de rekenkamer onderzochte casussen werd de melding niet met de concerndirecteur gedeeld.[251]

Vervolgens start de clustercoördinator integriteit een vooronderzoek. De clustercoördinator integriteit kan in deze fase met de coördinator van de COE overleggen over de aanpak van de melding.[252] De rekenkamer stelt vast dat dit in de praktijk inderdaad gebeurt en dat de coördinator van de COE daardoor een grote invloed heeft op zowel het vooronderzoek, het advies over het vervolg als op de uitvoering van het onderzoek. Deze rol van de coördinator van de COE in het vooronderzoek kan als kwetsbaar gezien worden.

meldingstoets

Het vooronderzoek begint met het uitvoeren van een ‘meldingstoets’. Dit houdt in dat getoetst wordt of de melding voldoende concreet[253] en onderzoekwaardig is. In het ‘Protocol onderzoek vermoeden misstand’ zijn enkele vragen opgenomen waarop getoetst kan worden (zie kader).[254]

vragen tijdens een meldingstoets

- Gaat het (mogelijk) over een werknemer die werkzaam is binnen het cluster van de clustercoördinator integriteit?
- Gaat het over een (mogelijke) misstand of (ambtelijke) integriteitsschending of inbreuk op het Unierecht?
- Betref het een melding?

247 E-mail correspondentie met ambtenaren, maart en april 2023.

248 Ambtelijk wederhoor.

249 Casusonderzoek: dit betreft casussen waarbij de rekenkamer de dossiers heeft onderzocht.

250 Casusonderzoek: dit betreft een casussen waarbij de rekenkamer de dossiers heeft onderzocht.

251 Casusonderzoek: dit betreft een casus waarbij de rekenkamer het dossier heeft onderzocht.

252 Gemeente Rotterdam, ‘Protocol onderzoek vermoeden misstand’, 23 mei 2023.

253 Bij anonieme meldingen, waarbij de melder niet bereikbaar is (bijvoorbeeld via een vertrouwenspersoon), blijkt het in de praktijk vaak lastig te zijn om de melding voldoende concreet te maken. Bron: interviews ambtenaren.

254 Gemeente Rotterdam, ‘Protocol onderzoek vermoeden misstand’, 23 mei 2023.

- Bevat de melding voldoende informatie over:
  - concrete gedragingen, handelingen of nalatigheid?
  - de periode, de datum, het tijdstip en/of de locatie?
  - de identiteit van de melder?
  - de identiteit van de betrokkene?
  - de aanleiding van de melding?
- Is de melding te onderzoeken?
- Moeten er onderzoeksmiddelen/-methoden (zoals het raadplegen van systemen) ingezet worden?[255]

De rekenkamer heeft middels casussen de meldingstoets nader onderzocht. Daarbij heeft zij geen informatie aangetroffen waaruit blijkt dat bovengenoemde vragen in de praktijk systematisch worden nagelopen en de antwoorden expliciet worden vastgelegd (bijvoorbeeld in een formulier). In GIRS staat enkel geregistreerd of er een meldingstoets is uitgevoerd, maar niet wat deze behelst. Verder trof de rekenkamer in drie dossiers ook enkele 'niet uitgewerkte criteria' aan op basis waarvan werd besloten geen onderzoek in te stellen, te weten verjaring, een gebrek aan capaciteit en een keer werd als reden vermeld dat de melding een familiekwestie zou betreffen.[256] Daarnaast was het niet altijd duidelijk wie de meldingstoets heeft uitgevoerd.[257] In twee casussen werd de meldingstoets uitgevoerd door een teamleider, respectievelijk de directeur van de betreffende afdeling in plaats van de clustercoördinator integriteit.[258] Ten slotte kent de meldingstoets geen formeel beslismoment.[259] De fase van het vooronderzoek, de onderzoeksfase en/of de afhandeling lopen vaak in elkaar over. In enkele casussen was bij het informeren van de clusterdirecteur over de melding al besloten wat er allemaal moest gebeuren, waardoor er wellicht onvoldoende ruimte was om eventuele andere opties in het uiteindelijke advies te overwegen.[260]

De rekenkamer constateert dan ook dat de meldingstoets veel ingrediënten heeft, maar geen vaste structuur en functionaris om deze uit te voeren. Ook is er geen formeel beslismoment. Hierdoor bestaat het risico dat beslissingen niet altijd op een uniforme en eenduidige wijze worden genomen. Het casusonderzoek leert dat dit risico zich ook daadwerkelijk voordoet. Dat betekent dat al in het begin van het proces er significante verschillen tussen casussen kunnen ontstaan, terwijl het juist bij zo'n gevoelig proces als integriteitsschendingen extra belangrijk is uniformiteit, eenduidigheid en voorspelbaarheid van het proces te waarborgen.

nadere informatie verzamelen

De clustercoördinator integriteit moet tijdens de meldingstoets voldoende informatie hebben om een gedegen advies te kunnen geven aan de concerndirecteur over het vervolg. Als de clustercoördinator integriteit niet over deze informatie beschikt, is het nodig om nadere informatie te verzamelen. Dit vindt plaats nadat de clustercoördinator integriteit heeft overlegd met de COE. Het verzamelen van nadere informatie wordt vervolgens gedaan door de clustercoördinator integriteit, de

255 Gemeente Rotterdam, 'Protocol onderzoek vermoeden misstand', 23 mei 2023.

256 Casusonderzoek: dit betreft casussen waarbij de rekenkamer de dossiers heeft onderzocht.

257 Casusonderzoek: dit betreft casussen waarbij de rekenkamer de dossiers heeft onderzocht.

258 Casusonderzoek: dit betreft casussen waarbij de rekenkamer de dossiers heeft onderzocht.

259 Casusonderzoek: dit betreft casussen waarbij de rekenkamer de dossiers heeft onderzocht.

260 Casusonderzoek: dit betreft casussen waarbij de rekenkamer de dossiers heeft onderzocht.

leidinggevende(n) en/of de betreffende HR-adviseur door middel van het voeren van oriënterende gesprekken met de melder en degene(n) waarover de melding gaat. Deze gesprekken worden opgenomen op een geluidsdrager. Van ieder gesprek wordt bovendien een samenvattend verslag gemaakt. Zowel de melder als de beklaagde mogen een raadsvrouw/-man of een belangenbehartiger meenemen naar het gesprek.[261]

In de praktijk kunnen zowel de melder als diegene waarover gemeld wordt dus op verschillende momenten betrokken worden, namelijk in de fase van het vooronderzoek of pas daarna. Ook dit kan resulteren in significante verschillen tussen casussen en heeft gevolgen voor de betrokkenen.

meldingenoverleg
Sinds 2022 vindt er op concernniveau een tweewekelijks meldingenoverleg plaats tussen de clustercoördinatoren integriteit, de coördinator vertrouwenspersonen, de coördinator van de Centrale Onderzoekseenheid en – indien betrokken – de coördinator van de Expertgroep Arbeid en Recht. Het meldingenoverleg wordt voorgezeten door de Manager integriteit.[262] Dit overleg is bedoeld om meldingen en dilemma's te bespreken en een uniforme lijn te ontwikkelen voor het oppakken en afhandelen van meldingen.[263]

beleving over het meldingenoverleg
Management: "We hebben elke twee weken een meldingenoverleg. Dat hadden we hiervoor ook niet. Dat kostte ook even tijd, want clusters zijn toch een beetje op zichzelf gericht en hangen ook niet graag de vuile was buiten. Dit is ook weer een voorbeeld van toenemend vertrouwen en toenemende samenwerking. En ook heel belangrijk, denk ik, voor de uniformiteit binnen de gemeente."

Focusgroep (staf- en integriteitsrollen): "De weging van zaken: wat is hier echt aan de hand? Dat probeer je zo zorgvuldig mogelijk vast te stellen. Maar ook de ernst: is dit integriteit, is dit wat anders, het ontleden van een zaak in verschillende onderdelen. En wat we daarbij ook steeds meer benutten is het tweewekelijkse meldingenoverleg."

"In het meldingenoverleg kom je, met name bij lastige zaken, ook wel vaak tot een betere weging. Dat vind ik wel een heel belangrijk onderdeel van dit proces."

Focusgroep (management): "Als een afdelingsmanager zegt: waar doe ik nou verstandig aan, het kan links of het kan rechts? Dan klankborden we met elkaar van hoe doen we dit nou op een goeie manier? Hoe is dat in andere gevallen opgepakt? Houden we dan concern breed een beetje dezelfde lijn aan?"

Zoals uit bovenstaand kader blijkt, is de perceptie van betrokkenen dat het meldingenoverleg bijdraagt aan uniformiteit en zorgvuldigheid van het proces. De

261 Gemeente Rotterdam, 'Protocol onderzoek vermoeden misstand', 23 mei 2023.

262 Deelname van de Expertgroep Arbeid en Recht komt voort uit een advies van Strated. De expertgroep kan in voortrajecten van integriteitsonderzoeken betrokken worden, waarbij mogelijk disciplinaire maatregelen aan de orde komen. De expertgroep adviseert onder meer over te zetten onderzoeksstappen, bekijkt onderzoeksrapporten vanuit een juridische blik en adviseert clusterdirecteuren over mogelijke maatregelen in het kader van gegronde meldingen. Bron: Strated Consulting, 'Onderzoek naar de kwaliteit van de Rotterdamse ambtelijke integriteitsketen', 7 mei 2021.

263 Interviews ambtenaren; gemeente Rotterdam, 'Protocol onderzoek vermoeden misstand', 23 mei 2023; interview ambtenaar; ambtelijk wederhoor.

rekenkamer heeft echter geen dossiers aangetroffen waaruit blijkt dat het meldingenoverleg is benut, waardoor zij niet kan vaststellen of dit in de praktijk ook inderdaad zo is. Wel constateert de rekenkamer dat het potentieel van het meldingenoverleg mogelijk niet optimaal wordt benut. Er is namelijk een risico dat niet alle casussen die in aanmerking komen voor het meldingenoverleg ook daadwerkelijk worden besproken en dus op een uniforme en eenduidige wijze worden opgepakt. De rekenkamer acht dit risico aannemelijk, omdat zij tijdens het onderzoek signalen heeft ontvangen dat sommige clusters het inbrengen van casussen ervaren als de 'vuile was' buitenhangen, wat een drempel opwerpt om casussen te delen.

4-3-4 advies over vervolg

Na het vooronderzoek adviseert de clustercoördinator integriteit de concerndirecteur over het vervolg. Hij heeft daarbij formeel twee mogelijkheden, namelijk geen onderzoek of onderzoek. Er wordt geen onderzoek ingesteld als er:

- Na het vooronderzoek al voldoende concrete aanwijzingen zijn om vast te stellen dat er sprake is van een misstand om vervolgstappen te kunnen nemen.
- Na het vooronderzoek voldoende concrete aanwijzingen zijn om vast te stellen dat er geen sprake is van een misstand.[264]
- De melding onvoldoende concreet of niet onderzoekwaardig is.[265]

Als er na het vooronderzoek wel voldoende concrete aanwijzingen zijn voor een misstand en integriteitsschending, maar er nog niet kan worden vastgesteld of er daadwerkelijk sprake is van een misstand of wat de ernst daarvan is, adviseert de clustercoördinator integriteit om de melding nader te laten onderzoeken. Op verzoek van de clustercoördinator integriteit stelt de COE vervolgens een onderzoeksvoorstel op, waarin onder meer de onderzoeksmethoden worden toegelicht. Bij de keuze voor onderzoeksmethoden moeten alle belangen (de belangen van diegene waarover de melding gaat, het belang van het onderzoek, het belang van de organisatie en de belangen van informant(en) en melder) worden gewogen. Daarnaast moet de gekozen onderzoeksmethode noodzakelijk zijn. Dit houdt in dat aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit moet worden voldaan. In het 'Protocol onderzoek vermoeden misstand' wordt toegelicht dat het subsidiariteitsbeginsel inhoudt dat na de keuze voor een onderzoeksmethode 'voor de minst ingrijpende toepassing van deze methode dient te worden gekozen.' Bij het proportionaliteitsbeginsel gaat het om 'de evenredigheid tussen het bereiken van het doel en de mate van inbreuk op privacy van betrokkene.' Volgens het 'Protocol onderzoek vermoeden misstand' wordt in het onderzoeksvoorstel ook de eventuele inzet van een extern onderzoeksbureau en/of flexibele onderzoekspool toegelicht. [266] In de praktijk staat echter enkel beschreven wie het onderzoek uitvoert, maar ontbreekt de onderbouwing.[267]

Als het onderzoeksvoorstel is opgesteld, stuurt de clustercoördinator integriteit het onderzoeksvoorstel voor akkoord naar de concerndirecteur.[268] Na akkoord wordt het onderzoeksvoorstel naar de algemeen directeur/gemeentesecretaris gestuurd met de

264 Gemeente Rotterdam, 'Protocol onderzoek vermoeden misstand', 23 mei 2023.

265 Hoewel deze reden in het 'Protocol Onderzoek Vermoeden Misstand' niet expliciet benoemd wordt als reden om geen onderzoek in te stellen, blijkt uit de overige tekst en het rekenkameronderzoek dat dit wel degelijk een reden is om geen onderzoek te laten uitvoeren door de COE of een extern onderzoeksbureau. Zoals toegelicht in paragraaf 5-2-3 wordt in deze gevallen soms wel gekozen voor een lijnonderzoek.

266 Gemeente Rotterdam, 'Protocol onderzoek vermoeden misstand', 23 mei 2023, p. 13.

267 Casusonderzoek: dit betreft casussen waarbij de rekenkamer het dossier heeft onderzocht; ambtelijk wederhoor.

268 Gemeente Rotterdam, 'Protocol onderzoek vermoeden misstand', 23 mei 2023.

vraag opdracht te geven om het onderzoek uit te voeren.[269] Uit gesprekken met ambtenaren blijkt dat de concerndirecteur en de algemeen directeur/gemeentesecretaris het advies meestal overnemen.[270] Toch gebeurt het ook dat in deze fase het onderzoeksvoorstel kan worden aangepast. Uit het casusonderzoek blijkt dat in één casus het onderzoeksvoorstel moest worden aangepast, omdat een van de aantijgingen (racisme) niet onderzoekbaar zou zijn.[271] Verder blijkt uit het casusonderzoek dat onderzoeksvoorstellen in de praktijk inderdaad altijd worden ondertekend door zowel de concerndirecteur als de algemeen directeur/gemeentesecretaris.[272]

4-4 tevredenheid proces

De rekenkamer heeft ambtenaren die in de enquête hebben aangegeven een melding te hebben gedaan, gevraagd in hoeverre zij tevreden zijn over het proces van oppakken van de melding. In tabel 4-3 is te zien dat één op de drie respondenten tevreden is over de wijze waarop de melding is opgepakt.

tabel 4-3: tevredenheid proces

Hoe tevreden bent u over....	zeer ontevreden	ontevreden	niet tevreden, niet ontevreden	tevreden	zeer tevreden
de wijze waarop uw melding/bespreking van de mogelijke schending is opgepakt?	17%	20%	30%	26%	6%

Bron: respondenten enquête salarisschalen 6 en hoger. N=1.255.

Respondenten zijn vooral tevreden als er actie is ondernomen, zij het gevoel hebben serieus te zijn genomen, zij positieve percepties hebben ten aanzien van de procedure zelf (bijvoorbeeld 'snel', 'zorgvuldig', 'adequaat' of 'discreet') en/of als de melding het gewenste resultaat heeft opgeleverd. Ontevreden respondenten geven daarentegen juist vaak aan dat:

- hun melding niet is doorgezet of dat er in hun optiek te weinig met hun melding is gedaan;
- de procedure in hun perceptie niet goed is verlopen (bijvoorbeeld door een gebrek aan neutraliteit of uniformiteit, door de lengte en/of zwaarte van de procedure);
- de melding er niet toe heeft geleid dat de integriteitsschending is gestopt;
- er te weinig of juist te vergaande maatregelen zijn getroffen;
- de melding negatieve gevolgen had voor de melder zelf;
- nazorg ontbrak of de melder onvoldoende is geïnformeerd over de voortgang van het proces.

269 In ambtelijk wederhoor heeft de gemeente aangegeven dat in het 'Protocol onderzoek vermoeden misstand' staat dat de algemeen directeur het onderzoeksvoorstel ontvangt van de concerndirecteur, maar deze in de praktijk komt van de coördinator COE.

270 Interviews ambtenaren.

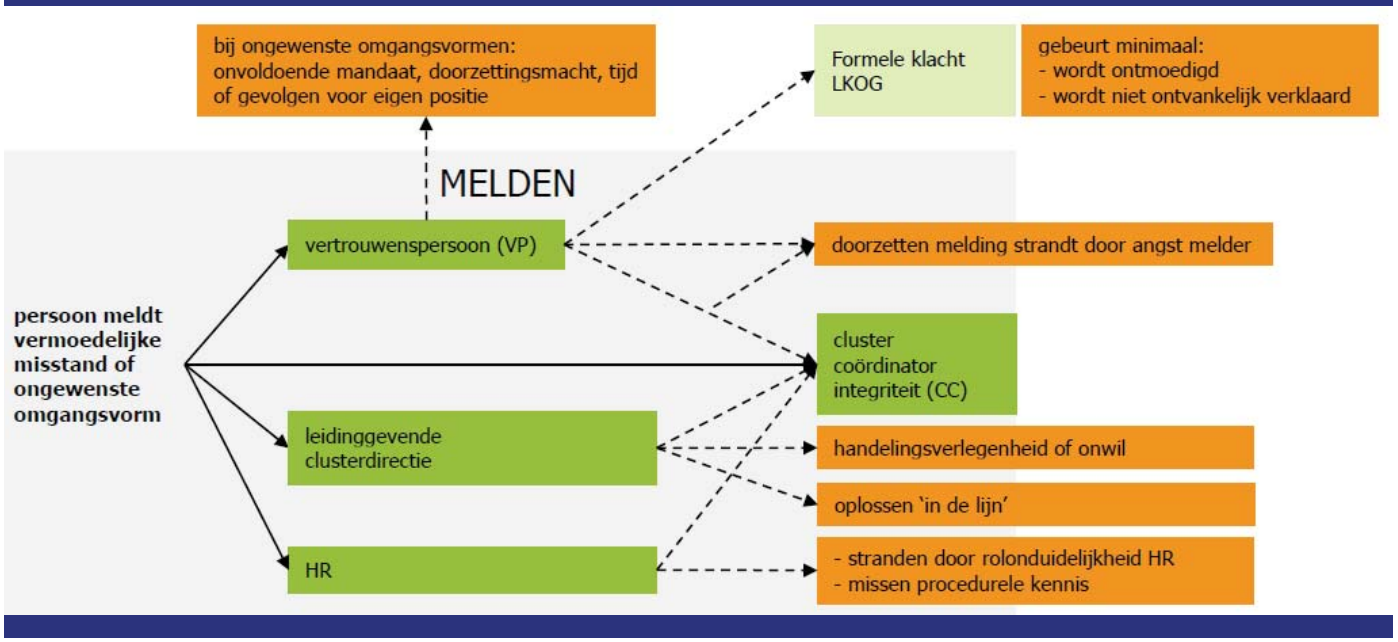
271 Casusonderzoek: dit betreft een casus waarbij de rekenkamer het dossier heeft onderzocht.

272 Casusonderzoek: dit betreft casussen waarbij de rekenkamer de dossiers heeft onderzocht.

4-5 samenvatting en reflectie

De meeste meldingen worden gedaan bij leidinggevenden (inclusief directie), vertrouwenspersonen en HR. Deze functionarissen hebben dan ook een belangrijke rol bij het oppakken ervan. De rekenkamer heeft haar bevindingen rondom het oppakken van meldingen in de fase tussen het melden en het vooronderzoek schematisch weergegeven in figuur 4-2. In het figuur is een onderscheid gemaakt tussen (direct) leidinggevenden en de directie.

figuur 4-2: processtap oppakken en bijbehorende bevindingen



Bron: Rekenkamer Rotterdam; toelichting figuur: groene blokken duiden functionarissen met een integriteitsrol aan, in het lichtgroen wordt een processtap aangeduid, in de oranje blokken staan risico's die voortkomen uit het rekenkameronderzoek.

Uit het rekenkameronderzoek blijkt dat leidinggevenden niet altijd goed toegerust zijn op hun rol. Ruim een derde van de leidinggevenden ontving namelijk geen specifieke voorbereiding op deze rol, zoals instructies, intervisie of een cursus. Dit vergroot het risico dat meldingen niet adequaat worden opgepakt. De rekenkamer stelt vast dat dit risico zich inderdaad in de praktijk materialiseert. Leidinggevenden kiezen namelijk niet altijd de juiste route bij het oppakken van meldingen. Ook is er bij leidinggevenden sprake van een zekere 'handelingsverlegenheid'. Dit betekent dat zij vaak niet weten wat ze met een melding aan moeten en/of deze bagatelliseren. Naast handelingsverlegenheid menen respondenten dat er bij leidinggevenden soms ook een zekere onwil kan zijn om signalen en meldingen serieus op te pakken, waardoor meldingen stranden. Deze onwil kan voortkomen uit het gegeven dat leidinggevenden in de beleving van respondenten doorgaans beoordeeld worden op andere taken dan integriteit. In hoofdstuk 3 is reeds een vergelijkbare constatering gedaan rondom het uitvoeren van hard controls. Ook in de literatuur wordt benoemd dat mede onder druk van politiek en samenleving, resultaatgerichtheid en efficiëntie de laatste jaren van

steeds groter belang zijn geworden in publieke organisaties. Door deze druk wordt de kans dat ethisch leiderschap zich ontwikkelt aanzienlijk kleiner.[273]

De rol van leidinggevenden is echter zeer belangrijk als het gaat om het bevorderen van integriteit binnen organisaties. Uit onderzoek blijkt dat leiderschap met oog voor ethische belangen een sterke invloed heeft op het morele bewustzijn en het handelen van medewerkers. Deze invloed lijkt zelfs groter te zijn dan wat in het formele integriteitsbeleid staat.[274] Uit recent onderzoek onder rijksambtenaren blijkt dat in ongeveer de helft van de gevallen ambtenaren ervoor kiezen om integriteitsdilemma's met hun leidinggevende te bespreken. Dat is vergelijkbaar met het percentage melders bij leidinggevenden in dit rekenkameronderzoek. De keuze om dit al dan niet te doen hangt in sterke mate samen met de sfeer die door de leidinggevende wordt neergezet. Leidinggevende kunnen impliciet en expliciet laten merken dat hij/zij ontvankelijk zijn voor deze signalen.[275] Het is voor de organisatie dus van groot belang dat leidinggevenden wel (de gelegenheid voelen om) aandacht te besteden aan integriteit en vervolgens ook adequaat omgaan met signalen en meldingen.

Meldingen die bij HR terechtkomen worden ook niet altijd adequaat opgepakt. Dit komt enerzijds doordat HR medewerkers niet altijd voldoende op de hoogte zijn van de procedures, waardoor meldingen niet altijd worden doorgezet naar de verantwoordelijke functionarissen. Daarnaast constateert de rekenkamer dat er sprake is van een zekere 'rolonduidelijkheid'. Deze komt tot uiting in de overtuiging van betrokkenen dat HR er in de eerste plaats is voor leidinggevenden, wat de ruimte voor deze professionals om melders te ondersteunen inperkt. Tegelijkertijd menen respondenten dat de rol van HR bij het ondersteunen van leidinggevenden bij het oppakken van signalen en meldingen ook nog onvoldoende is ingekaderd.

Bij het oppakken van meldingen door vertrouwenspersonen doen zich eveneens risico's voor op uitval van meldingen. Wanneer een vertrouwenspersoon een melding ontvangt, moet deze op basis van het verhaal van de melder eerst vaststellen of de melding integriteit of ongewenste omgangsvormen betreft. Dit onderscheid is in de praktijk niet altijd makkelijk te maken. Wanneer de melding wordt gekwalificeerd als een vermoedelijke misstand/integriteitsschending schrijft de gemeentelijke procedure voor dat de vertrouwenspersoon de melding 'desgewenst anoniem' door dient te geven aan de directie en de coördinator integriteit van het desbetreffende cluster. Hiervoor moet de melder wel toestemming geven. Deze kennis blijkt echter geen gemeengoed te zijn bij de vertrouwenspersonen, een deel van de vertrouwenspersonen denkt of dacht dat meldingen verplicht moeten worden doorgezet. Hierdoor bestaan er onduidelijkheden over de werkwijze rondom dit doorzetten en werden gesprekken hierover bijvoorbeeld afgekapt. Uit de beschikbare cijfers blijkt dat er weinig integriteitsmeldingen door vertrouwenspersonen worden doorgezet. Dit komt onder meer doordat vertrouwenspersonen (inschatten dat ze) de vertrouwelijkheid in die gevallen niet meer kunnen garanderen. Ook komt het voor dat melders zelf niet willen dat de melding wordt doorgezet, omdat ze bang zijn dat dit negatieve gevolgen zal hebben voor henzelf.

273 Heres, L., 'Van amoreel naar ethisch leiderschap'. In *Jaarboek integriteit,* 2015, pp. 22-29.

274 Heres, L., 'Van amoreel naar ethisch leiderschap'. In *Jaarboek integriteit,* 2015, pp. 22-29.

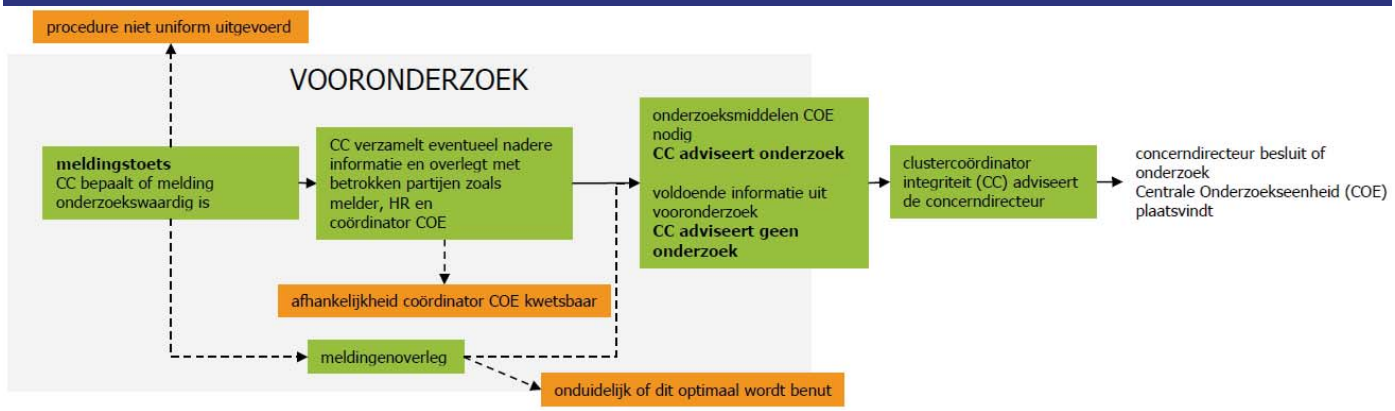
275 I&O research, 'Morele vragen van rijksambtenaren', Amsterdam, juni 2022, p. 23.

Als een melding betrekking heeft op ongewenste omgangsvormen bestaat het oppakken door de vertrouwenspersoon uit het bieden van een luisterend oor en het interveniëren in situaties tussen melder en beklaagde. Volgens de gemeente is het doel van de interventies altijd om de 'ongewenste omgangsvormen' snel te 'de-escaleren' (bezien of er een oplossing tussen partijen mogelijk is). In verreweg de meeste gevallen blijft het echter bij een luisterend oor. Voor een deel van de melders is dit voldoende, maar uit het onderzoek blijkt ook dat een deel van de melders hun melding niet doorzet, omdat zij een interventie niet aan durven. Omdat het oppakken van meldingen over ongewenste omgangsvormen binnen de gemeente niet gericht is op waarheidsvinding, vindt casusgericht feitenonderzoek enkel in uitzonderlijke gevallen plaats. Als een melder wil dat zijn of haar casus wordt onderzocht, kan deze een formele klacht indienen bij de Landelijke Klachtencommissie Ongewenst Gedrag van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Dit traject wordt zelden gevolgd en wordt door vertrouwenspersonen niet aangemoedigd, omdat het gezien wordt als een zware procedure die niet altijd tot een bevredigend resultaat leidt.

Hoewel vertrouwenspersonen zich over het algemeen goed toegerust voelen om hun werkzaamheden uit te voeren vanwege de beschikbare scholings- en intervisiemogelijkheden, constateert de rekenkamer dat zij in de praktijk wel belemmeringen ervaren die de uitvoering van het werk bemoeilijken. Dit betreft onder meer de beperkt beschikbare tijd (de rol van vertrouwenspersoon is een nevenfunctie), een gebrek aan mandaat en doorzettingsmacht en de vrees voor eventuele negatieve consequenties die het werk heeft voor de eigen carrière.

De leidinggevende, HR-adviseur of vertrouwenspersoon moeten de clustercoördinator integriteit informeren over de integriteitsmelding. De clustercoördinator integriteit moet de melding vervolgens registreren, een vooronderzoek uitvoeren en een advies opstellen met betrekking tot een eventueel vervolgonderzoek. De rekenkamer heeft haar bevindingen omtrent deze fase van het proces samengevat in figuur 4-3.

figuur 4-3: processtap vooronderzoek en advies en bijbehorende bevindingen



Bron: Rekenkamer Rotterdam; toelichting figuur: groene blokken duiden acties van functionarissen met een integriteitsrol aan in de oranje blokken staan risico's die voortkomen uit het rekenkameronderzoek.

De rekenkamer constateert dat er in de praktijk risico's zijn bij het oppakken van meldingen door de clustercoördinator integriteit. Risico's doen zich allereerst voor bij de registratie en dossiervorming. Uit het onderzoek blijkt namelijk dat de registraties en de dossiers niet altijd compleet zijn. Voor het vooronderzoek geldt dat deze vormvrij en fluïde verloopt, waardoor beslissingen in de praktijk niet altijd op een uniforme, eenduidige en voorspelbare wijze worden genomen en er significante verschillen tussen casussen ontstaan.

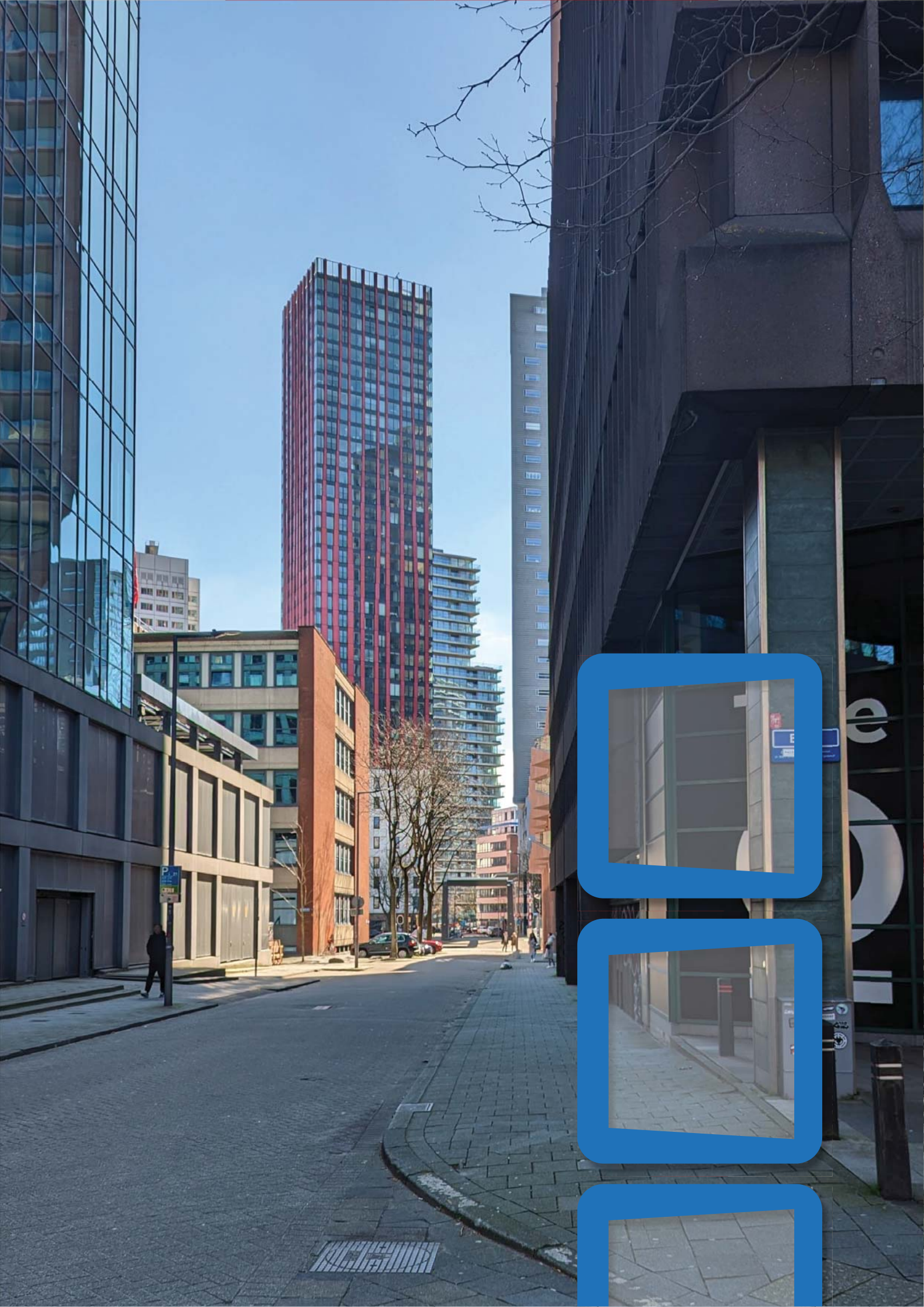
Sinds 2022 vindt er op concernniveau een tweewekelijks meldingenoverleg plaats. Dit overleg is bedoeld om meldingen en dilemma's te bespreken en een uniforme lijn te ontwikkelen met betrekking tot het oppakken en afhandelen van meldingen. De rekenkamer constateert echter dat het potentieel van het meldingenoverleg mogelijk niet optimaal wordt benut.

Na het vooronderzoek adviseert de clustercoördinator integriteit de concerndirecteur over het al dan niet instellen van een onderzoek. Indien er geadviseerd wordt om een onderzoek in te stellen, moet de gekozen onderzoeksmethode voldoen aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. Na akkoord wordt het onderzoeksvoorstel naar de algemeen directeur/gemeentesecretaris gestuurd met de vraag opdracht te geven om het onderzoek uit te voeren.

Uit het rekenkameronderzoek blijkt dat het proces van oppakken van meldingen kwetsbaar is. Melders moeten veel hordes nemen voordat een melding wordt opgepakt, wat ertoe kan leiden dat meldingen stranden. Slechts een derde van de melders is tevreden over de wijze waarop de melding is opgepakt. Respondenten zijn vooral tevreden als er actie is ondernomen, zij het gevoel hebben serieus te zijn genomen, zij positieve percepties hebben ten aanzien van de procedure zelf (bijvoorbeeld 'snel', 'zorgvuldig', 'adequaat' of 'discreet') of als de melding het gewenste resultaat heeft opgeleverd. Ook uit de literatuur blijkt dat de manier waarop de procedures worden ingevuld en de omgang met melders en beklaagden bepalend is voor het succes van meldprocessen. Onderzoek toont aan dat als melders het systeem, proces en de procedures als eerlijk ervaren, zij zich waardig en respectvol behandeld voelen en zij informatie ontvangen over het 'waarom' achter procedures of uitkomsten er een zogenaamd gevoel van 'procedurele rechtvaardigheid' ontstaat. Dit is cruciaal voor de wijze waarop zij op het proces terugkijken.[276]

Het ontbreken van communicatie is een van de redenen die uit het rekenkameronderzoek naar voren kwam als oorzaak waardoor melders niet tevreden zijn over het oppakken van de melding. Andere redenen zijn dat hun melding niet is doorgezet of dat er in hun optiek te weinig met hun melding is gedaan, de procedure in hun perceptie niet goed is verlopen (bijvoorbeeld door een gebrek aan neutraliteit of uniformiteit, door de lengte en/of zwaarte van de procedure), de melding er niet toe heeft geleid dat de integriteitsschending is gestopt, er te weinig of juist te vergaande maatregelen zijn getroffen en de melding negatieve gevolgen had voor de melder zelf.

276 Heres, L., Penning de Vries, J. & Terpstra, N., 'Melden met succes: Een verkennend onderzoek naar de kenmerken van succesvol verlopen interne meldprocessen integriteit'. Utrecht: Universiteit Utrecht, augustus 2022.



5 onderzoeken van integriteitsmeldingen

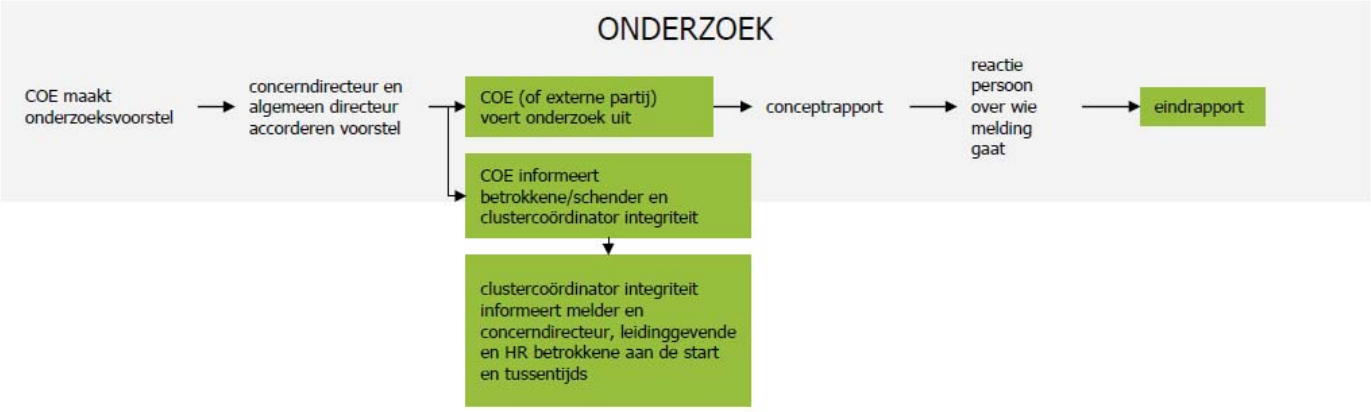
5-1 inleiding

Zoals beschreven in paragraaf 4-3 kan er bij integriteitsschendingen besloten worden om (intern) casusgericht feitenonderzoek te verrichten. Binnen de gemeente Rotterdam bestaat deze optie niet voor ongewenste omgangsvormen, maar wordt in die gevallen de voorkeur gegeven aan het bieden van een luisterend oor of het interveniëren in situaties tussen melder en beklaagde.

Dit hoofdstuk richt zich daarom alleen op het onderzoeken van meldingen die de gemeente kwalificeert als een vermoedelijke integriteitsschending en die vallen onder de 'Regeling melding vermoeden misstand'. Dat betekent dus dat binnen de gemeente Rotterdam meldingen die wel betrekking hebben op integriteit, maar gekwalificeerd worden (door melder en/of integriteitsfunctionaris) als ongewenste omgangsvormen sowieso niet casusgericht en feitelijk onderzocht worden.

Wanneer besloten wordt dat een integriteitsmelding moet worden onderzocht, start het onderzoeksproces. Deze is schematisch weergegeven in figuur 5-1.

figuur 5-1: proces onderzoek van integriteitsmeldingen



In dit hoofdstuk wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

- Hoe worden integriteitsmeldingen onderzocht en wat zijn de ervaringen van betrokkenen?

In hoofdstuk 5-2 wordt kort toegelicht welke partijen een integriteitsonderzoek kunnen uitvoeren. Daarna wordt in paragraaf 5-3 ingegaan op het aantal onderzoeken dat binnen de gemeente Rotterdam wordt uitgevoerd en de uitkomsten daarvan. In paragraaf 5-4 komen vervolgens de ervaringen van betrokkenen met het onderzoeksproces aan de orde. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting en reflectie (paragraaf 5-5).

5-2 aard van het onderzoek

Het onderzoek kan formeel alleen uitgevoerd worden door de COE[277], de COE in samenwerking met de flexibele onderzoekspool van de gemeente of door een extern onderzoeksbureau.[278] De rekenkamer constateert echter dat meldingen in de praktijk ook onderzocht worden in 'de lijn'.

5-2-1 onderzoek door COE en flexibele onderzoekspool

Een onderzoek door de COE is gericht op het verzamelen van feiten en omstandigheden over (de melding van) een vermoedelijke integriteitsschending. Onderzoeksmiddelen en -methoden die kunnen worden ingezet zijn:

- het raadplegen van dossiers en geautomatiseerde systemen;
- het raadplegen van personeelsdossiers;
- het horen van medewerkers en derden;
- observatie;
- gebruik van heimelijk cameratoezicht;
- onderzoek van telecommunicatie en e-mail;
- onderzoek van het voertuigcommunicatiesysteem;
- onderzoek van het toegangscontrolesysteem.

In het 'Protocol onderzoek vermoeden misstand' worden deze onderzoeksmiddelen en -methoden toegelicht.[279]

De algemeen directeur/gemeentesecretaris kan op advies van de COE besluiten dat het onderzoek door de COE moet worden uitgevoerd in samenwerking met een lid of leden van de flexibele onderzoekspool (bijvoorbeeld bij complexe financiële of politieke casuïstiek). De flexibele onderzoekspool is een team bestaande uit 15 (oproepbare) werknemers van de gemeente Rotterdam met een bepaalde expertise. De flexibele onderzoekspool verricht geen zelfstandig onderzoek, maar ondersteunt de COE vanwege specifieke ervaring en relevante kennis.[280]

De onderzoekspool is in 2021 gerevitaliseerd, mede naar aanleiding van een aanbeveling van Strated. Dit was nodig omdat er de jaren daarvoor vaak geen medewerkers uit de pool bij onderzoeken betrokken werden, maar de poolonderzoekers wel ervaring moesten opdoen. De gemeente heeft daarom in samenwerking met de Nijenrode Universiteit en de Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam een trainingsprogramma voor hen ontwikkeld.[281] Sinds begin 2022 is het team weer operationeel.[282]

5-2-2 onderzoek door extern onderzoeksbureau

Er is niet expliciet vastgelegd wanneer ervoor gekozen wordt om een onderzoek door een extern bureau te laten uitvoeren. Volgens gesproken ambtenaren wordt er doorgaans gekozen voor een extern bureau als de afstand tussen de onderzoeker en de onderzochte persoon te klein is, als er specifieke expertise nodig is waar de gemeente niet over beschikt of als de COE onvoldoende capaciteit heeft om het

277 De COE wordt bemenst door vier onderzoekers en een administratie medewerker. Bron: interview ambtenaar.

278 Gemeente Rotterdam, 'Protocol onderzoek vermoeden misstand', 23 mei 2023.

279 Gemeente Rotterdam, 'Protocol onderzoek vermoeden misstand', 23 mei 2023.

280 Gemeente Rotterdam, 'Protocol onderzoek vermoeden misstand', 23 mei 2023; interview ambtenaar.

281 Interview ambtenaar.

282 Gemeente Rotterdam, 'Actieplan Integriteit', versie 7 juni 2023.

onderzoek zelf uit te voeren.[283] Uit interviews komt naar voren dat er in voorgaande jaren relatief vaak voor hetzelfde onderzoeksbureau werd gekozen.[284]

Het externe onderzoeksbureau stelt zelf het onderzoeksvoorstel op. Daarbij is het 'Protocol onderzoek vermoeden misstand' van de gemeente leidend. Een in te schakelen extern onderzoeksbureau dient een vergunning te hebben van het Ministerie van Justitie en Veiligheid op grond van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus.[285]

5-2-3 lijnonderzoek

Tot 2020 rapporteerde de gemeente in haar jaarverslagen over het aantal meldingen dat werd onderzocht in de zogenoemde 'lijn'.[286] Sinds 2021 spreekt de gemeente echter niet meer over lijnonderzoek, maar over meldingen die zijn 'afgehandeld' door de desbetreffende clustercoördinator integriteit of het lijnmanagement: de teamleider, het afdelingshoofd of de directeur.[287] Het zou gaan om meldingen waarbij geen verder onderzoek gedaan wordt door de COE of een extern onderzoeksbureau, omdat niet duidelijk was of het een klacht of een integriteitsschending betrof, meldingen niet onderzoekwaardig waren (bijvoorbeeld omdat de melding niet door de meldingstoets kwam of deze direct al niet concreet genoeg was) of meldingen die al direct concreet genoeg waren (bijvoorbeeld misdragingen).[288]

In de jaarrapportages van de gemeente wordt het aantal meldingen gesplitst naar de 'aard van het onderzoek' en wordt 'de lijn' of de clustercoördinator integriteit/het management wel genoemd als partij die het onderzoek heeft uitgevoerd (zie ook tabel 5-1). Tevens wordt daarbij vermeld of een melding die is 'afgehandeld' in 'de lijn' is aangetoond, niet aangetoond/weerlegd is of iets anders betreft dan integriteit.[289] Dat betekent dat ondanks dat de gemeente niet meer spreekt over lijnonderzoek, dit nog wel staande praktijk is.

Ook uit het casusonderzoek blijkt dat er in 'de lijn' wel degelijk een vorm van onderzoek wordt en kan worden uitgevoerd.[290] Zo onderzocht de rekenkamer een casus, waarbij er binnen een cluster een hoorzitting had plaatsgevonden en er op basis daarvan disciplinaire maatregelen waren getroffen.[291] Ook was er een vermoedelijke fraudecasus waarbij het vooronderzoek overliep in een lijnonderzoek. Het voorstel dat aan de concerndirecteur werd gedaan bij het informeren over de

283 Interviews ambtenaren.

284 Interviews ambtenaren. In ambtelijk wederhoor heeft de gemeente aangegeven dat zij om die reden in januari 2022 heeft besloten extern integriteitsonderzoek Europees aan te besteden. Deze aanbesteding loopt momenteel.

285 Gemeente Rotterdam, 'Protocol onderzoek vermoeden misstand', 23 mei 2023.

286 Gemeente Rotterdam, 'Integer ben je niet een beetje. Jaarverslag ambtelijke integriteit 2020', april 2021.

287 Gemeente Rotterdam, 'Integer ben je niet een beetje. Jaarverslag ambtelijke integriteit 2022', maart 2023; gemeente Rotterdam, 'Integer ben je niet een beetje. Jaarverslag ambtelijke integriteit 2021', februari 2022.

288 Interviews ambtenaren; gemeente Rotterdam, 'Jaarverslag integriteit'.

289 Gemeente Rotterdam, 'Integer ben je niet een beetje. Jaarverslag ambtelijke integriteit 2022', maart 2023; gemeente Rotterdam, 'Integer ben je niet een beetje. Jaarverslag ambtelijke integriteit 2021', februari 2022.

290 Het betreft hier geen onderzoeksmethoden waartoe alleen de algemeen directeur/gemeentesecretaris toestemming kan geen, maar wel uitzoekwerk waarbij de functionaris in de lijn onderzoekt wat er aan de hand is, bijvoorbeeld door het voeren van gesprekken met melders en betrokkenen.

291 Casusonderzoek: dit betreft een casus waarbij de rekenkamer de beleving heeft onderzocht en de melder de rekenkamer heeft voorzien van relevante stukken.

melding, omvatte een aantal te nemen stappen, waaronder een gesprek met de beklaagde, en ook werd er direct een suggestie gedaan voor de afhandeling (namelijk een terugvordering).[292]

De rekenkamer merkt op dat de gemeente niet beschikt over een procesbeschrijving waaruit blijkt hoe een lijnonderzoek eruit dient te zien en aan welke voorwaarden een dergelijk onderzoek moet voldoen. Deze bevinding volgt ook uit het casusonderzoek. Hierdoor blijft het 'lijnonderzoek' een soort 'black box'. Uit gesprekken met ambtenaren blijkt dat sommige integriteitsfunctionarissen kritisch zijn over lijnonderzoeken, omdat daarmee soms zorgvuldigheidsstappen worden overgeslagen.[293] In het cultuuronderzoek kwam naar voren dat het proces rondom 'lijnonderzoek' kwetsbaar is. De voorkeur voor lijnonderzoek kan ook samenhangen met handelingsverlegenheid van de leidinggevenden en de bijbehorende reflex om een casus klein te houden (zie ook paragraaf 4-2-1).

beleving over lijnonderzoek
Staf- en/of integriteitsrol: "Ik vind dat heel veel leidinggevenden heel veel in eigen hand willen houden. Niet naar buiten willen treden en het allemaal maar zelf willen oplossen met alle gevolgen van dien. We zien vaak dat dingen in de lijn opgepakt worden en dan worden er gesprekjes gevoerd, maar de wijze van verslaglegging is echt dramatisch slecht, dan komen ze er niet uit en dan komt het alsnog bij de COE terecht."

5-2-4 strafrechtelijk onderzoek

De COE, externe onderzoeksbureaus en functionarissen in de lijn zijn niet bevoegd tot het uitvoeren van strafrechtelijk onderzoek. Als er mogelijk sprake is van een strafbaar feit, moet de COE de directeur van de Directie Veiligheid adviseren over het al dan niet doen van aangifte.

Als er na aangifte een strafrechtelijk onderzoek ingesteld wordt, kan eventueel gelijktijdig een eigen onderzoek uitgevoerd worden (als dit het strafrechtelijk onderzoek niet belemmert).[294] Uit het casusonderzoek blijkt dat het ook voorkomt dat de gemeente een integriteitsonderzoek start naar aanleiding van een (lopend) rechercheonderzoek. Het desbetreffende onderzoek werd afgestemd met de Officier van Justitie.[295]

5-2-5 keuze voor type onderzoek en uitvoerder

De gemeente beschikt niet over een afwegingskader (of andersoortige systematiek) dat voorschrijft of tenminste richting geeft door wie een onderzoek moet worden uitgevoerd. Uit het cultuuronderzoek blijkt dat er vaak sprake is van complexe problematiek waarbij verschillende deskundigheid nodig is. De vraag wie het onderzoek moet uitvoeren en op welke manier is dan niet altijd eenvoudig te beantwoorden. Door het ontbreken van richtlijnen bestaat het risico dat keuzes op dit gebied niet op uniforme wijze worden genomen en meldingen niet goed worden onderzocht.

292 Casusonderzoek: dit betreft een casus waarbij de rekenkamer het dossier heeft onderzocht.

293 Interview ambtenaar.

294 Gemeente Rotterdam, 'Protocol onderzoek vermoeden misstand', 23 mei 2023.

295 Casusonderzoek: dit betreft een casus waarbij de rekenkamer het dossier heeft onderzocht.

beleving over complexiteit rondom integriteitsonderzoek
Management: "Als ik de onderzoeken terugkijk, dan denk ik soms 'hebben we dit stevig genoeg onderzocht?' Vaak is het een gelaagdheid aan problematiek waar je verschillende deskundigheid bij nodig hebt. Het gaat namelijk wel ergens over. Mijn zorg zit onder andere bij de kwaliteit van het onderzoek, omdat ik zie dat het type onderzoek wat er voorbijkomt breed kan zijn qua deskundigheid wat je ervoor nodig hebt. Wat heb je dan zelf in huis, wat huur je in? Wij zijn daar zoekend in geweest. En dat zoekproces daar ben ik nog niet goed uit. We kunnen er een bureau voor inschakelen. Dat netwerkje dat we daarvoor hebben is voor mijn gevoel nog onvoldoende stabiel, dus met achterliggend het risico dat als je het daarmee niet goed genoeg doet, de consequenties te groot zijn voor de mensen die het betreft, zowel voor de melder als voor degene waar het onderzoek op is gericht."

5-3 aantal onderzoeken en uitkomsten van integriteitsmeldingen

5-3-1 aantal onderzoeken

Zoals opgemerkt in paragraaf 5-2-3 rapporteert de gemeente in de jaarverslagen integriteit op welke wijze integriteitsmeldingen zijn onderzocht (door de COE, de onderzoekspool, een extern onderzoeksbureau, in de lijn) en over het aantal meldingen dat werd gekwalificeerd als 'niet onderzoekswaardig' of waarvan op het moment waarop het jaarverslag werd opgesteld nog niet bekend was hoe deze zouden worden onderzocht. Zoals gezegd rapport de gemeente in de volgende jaren niet meer over deze onbesliste casussen. Het is dus niet meer te reconstrueren hoe de gemeente deze meldingen heeft onderzocht (of niet).[296]

Uit tabel 5-1 blijkt dat de afgelopen drie jaar verreweg de meeste meldingen werden 'onderzocht' in 'de lijn', ondanks dat dit formeel niet kan en er ook geen zorgvuldigheidseisen of andere kaders aan zijn gesteld. Minder dan een derde van de onderzoeken werd uitgevoerd door de COE en gemiddeld één keer per jaar werd zij daarbij ondersteund door de flexibele onderzoekspool. Een extern bureau werd af en toe ingezet en de cijfers laten een afname van de inzet van externe bureaus zien.

296 E-mail ambtenaar.

tabel 5-1: aantal meldingen naar onderzoek/anders[297]

	2020	2021	2022
Centrale onderzoekseenheid	35	29	49
COE in samenwerking met de onderzoekspool	1	1	1
extern onderzoeksbureau	7	3	1
coördinator integriteit/het lijnmanagement	60	108	129
nog niet bekend	6	7	-
na meldingstoets, niet onderzoekswaardig[298]	15	45	-
totaal	**124**	**193**	**180**

5-3-2 rapportage

Als het onderzoek is uitgevoerd door de COE of een extern bureau, maken de onderzoekers een conceptrapportage op. Deze rapportage wordt naar de beklaagde gestuurd voor zijn/haar zienswijze. De reactie van de beklaagde wordt vervolgens opgenomen in de eindrapportage. Als de beklaagde geen reactie heeft gegeven, wordt dit ook vermeld in de eindrapportage. In onderstaand kader staat weergegeven welke informatie de eindrapportage in ieder geval moet bevatten.[299]

onderdelen eindrapportage onderzoek

De eindrapportage bevat in ieder geval:

- de onderzoeksopdracht (inclusief eventuele uitbreiding);
- de schriftelijke uitnodiging aan beklaagde;
- een beschrijving en verantwoording van de gebruikte onderzoeksmethoden en de wijze van inzet;
- een weergave van de feiten en omstandigheden die verband houden met de onderzochte melding vermoeden misstand/integriteitsschending;
- een overzicht van of verwijzing naar relevante regelgeving;
- alle schriftelijke verklaringen/gespreksverslagen van beklaagde, informanten en anderen die gehoord zijn of die uit eigen beweging een verklaring aan de onderzoekers hebben afgelegd;
- als en voor zover van toepassing, schriftelijke documenten, foto's, printscreens van in het onderzoek aangehaalde video/camerabeelden met eventueel een vermelding van de fysieke of digitale bewaarplaats van deze informatiebronnen;
- een overzicht van het verzamelde bewijsmateriaal met eventueel een vermelding van de fysieke of digitale bewaarplaats;
- de eventueel genomen ordemaatregelen ten aanzien van beklaagde;
- bijlage(n) met de op de onderzochte feite betrekking hebbende gegevensdragers.

In tien van de zeventien door de rekenkamer onderzochte casussen vond onderzoek plaats (in de lijn, door de COE of door een extern onderzoeksbureau).[300] De rekenkamer trof in acht van de tien casussen ook een eindrapportage aan.[301] De

297 De tabel komt overeen met de rapportagewijze van de gemeente. Bron: Gemeente Rotterdam, 'Jaarverslagen ambtelijke integriteit 2020, 2021, 2022'.

298 Dit betreft meldingen die na de meldingstoets op geen enkele wijze zijn onderzocht (dus ook niet in de lijn).

299 Gemeente Rotterdam, 'Protocol onderzoek vermoeden misstand', 23 mei 2023.

300 Casusonderzoek: dit betreft casussen waarbij de rekenkamer de dossiers heeft onderzocht.

301 In drie gevallen was de eindrapportage niet toegankelijk voor de rekenkamer.

dossiers van de twee casussen waarbij is gekozen voor een lijnonderzoek beschikken wel over gespreksverslagen, maar niet over een formele eindrapportage met de in het kader beschreven onderdelen. Op basis van de verkregen informatie stelt de rekenkamer vast dat de eindrapportages van COE-onderzoeken en onderzoeken die zijn uitgevoerd door een extern onderzoeksbureau over de in het kader genoemde verplichte onderdelen beschikken.

De eindrapportage moet alle informatie bevatten die de concerndirecteur nodig heeft om een oordeel te kunnen vormen over de feiten en omstandigheden met betrekking tot de melding, dus eventueel ook informatie die ontlastend is voor de betrokkene.

5-3-3 uitkomst onderzoek

Het doel van een integriteitsonderzoek is om te komen tot waarheidsvinding. De gemeente stelt dus enkel vast of een melding gegrond of ongegrond is. Een integriteitsfunctionaris zegt hierover in het cultuuronderzoek het volgende (zie fragment in kader):

beleving over waarheidsvinding

Staf- en/of integriteitsrol: "Een van onze kernpunten die we ook altijd gewoon benoemen als we met mensen in gesprek gaan is: 'wat niet gebeurd is', gaan wij niet vaststellen, maar wat wel gebeurd is, proberen we duidelijkheid in te krijgen en of we nou iets kunnen weerleggen of aantonen dat maakt in principe voor ons niet uit."

De gemeente registreert jaarlijks wat de uitkomst is van integriteitsmeldingen. Ook voor de uitkomsten geldt dat tijdens het rapporteren hierover een gedeelte 'nog in behandeling is'. Zoals eerder aangegeven, is bij deze meldingen niet te reconstrueren wat de uitkomst is geweest. Over de uitkomst wordt niet meer gerapporteerd, hoewel de gemeente in de toekomst wel voornemens is dit te gaan doen.[302]

tabel 5-2: uitkomsten integriteitsmeldingen 2016 t/m 2022 in absolute aantallen en percentages

jaar	gegrond	ongegrond	anders dan integriteit	nog in behandeling	totaal
2016	83 (48%)	51 (30%)	10 (6%)	28 (16%)	172
2017	57 (46%)	29 (23%)	8 (6%)	31 (25%)	125
2018	56 (43%)	56 (43%)	10 (8%)	17 (13%)	129
2019	59 (43%)	47 (34%)	14 (10%)	17 (12%)	137
2020	38 (31%)	37 (30%)	11 (9%)	38 (31%)	124
2021	87 (45%)	52 (27%)	39 (20%)	15 (8%)	193
2022[303]	54 (30%)	60 (33%)	38 (21%)	28 (16%)	180

302 E-mail ambtenaar.

303 In het 'jaarverslag integriteit 2022' wordt bij de ongegronde meldingen aangegeven dat deze of weerlegd zijn of het niet mogelijk was om de schending aan te tonen. Er is niet gespecifieerd hoeveel meldingen er zijn weerlegd en hoeveel meldingen er niet zijn aangetoond.

Bron: Gemeente Rotterdam, 'Jaarverslagen ambtelijke integriteit 2020, 2021, 2022; overzichten COE.

Zoals af te leiden is uit de data van tabel 5-2, ligt het percentage gegronde meldingen jaarlijks tussen de 30% en 48% en het percentage ongegronde meldingen tussen de 23% en 43%. Er waren in de periode 2016-2022 meer gegronde dan ongegronde meldingen. Alleen 2018 (evenveel gegrond als ongegrond) en 2022 (meer ongegrond) vormen hierop een uitzondering. Het totaal aantal meldingen is de laatste twee jaar flink gestegen, waardoor in aantal de hoeveelheid gegronde meldingen in 2022 vergelijkbaar is met het meerjarige gemiddelde (54).

Het aantal meldingen dat gekwalificeerd wordt als 'anders dan integriteit' neemt toe, van 6% in 2016 naar 21% in 2022. Volgens de gemeente betreft het bijvoorbeeld ingetrokken meldingen of meldingen die betrekking blijken te hebben op omgangsvormen.[304] In één van de door de rekenkamer onderzochte casussen werd een melding die aanvankelijk geregistreerd werd als een misdraging (binnen en buiten werktijd) later gewijzigd in 'anders dan integriteit'. De clustercoördinator integriteit stelde na de meldingstoets namelijk vast dat er puur sprake was van een bejegeningsklacht.[305]

meldingen die niet kunnen worden aangetoond of weerlegd
In de praktijk blijkt het niet altijd mogelijk om vast te stellen of een integriteitsschending al dan niet gegrond is. Sinds 2022 spreekt de gemeente dan ook niet meer sec over 'ongegronde meldingen', maar over 'meldingen die zijn weerlegd' en 'meldingen die niet zijn aangetoond'. Hiermee maakt de gemeente voor het eerst een onderscheid voor gevallen waarin ze een melding niet heeft kunnen aantonen, maar ook niet heeft kunnen weerleggen. Dat een integriteitsschending niet kan worden aangetoond, betekent namelijk niet dat er geen probleem is of dat het niet gebeurd is.

De gemeente geeft nog niet in de jaarrapportages aan hoeveel meldingen in deze twee subcategorieën vallen. Dat is wel een logische vervolgstap.

Op basis van haar onderzoek stelt de rekenkamer vast dat er in de periode 2016-2022 tenminste één melding is geweest die niet kon worden aangetoond, maar die afgehandeld werd alsof het een weerlegde melding betreft. Het gaat om een casus die ongegrond werd verklaard terwijl de desbetreffende melding nooit was onderzocht.[306] Dit toont aan dat het ongegrond verklaren van meldingen zonder onderzoek kan gebeuren en ook daadwerkelijk is gebeurd. Het lag buiten de scope van dit onderzoek om alle ongegrond verklaarde meldingen op onderbouwing te onderzoeken. De rekenkamer kan daarom niet vaststellen hoe vaak dit voorkomt.

304 Gemeente Rotterdam, 'Integer ben je niet een beetje. Jaarverslag ambtelijk integriteit 2022', maart 2023, p. 7.

305 Casusonderzoek: dit betreft een casus waarbij de rekenkamer het dossier heeft onderzocht.

306 Casusonderzoek: dit betreft een casus waarbij de rekenkamer het dossier heeft onderzocht.

5-4 ervaringen met het onderzoeksproces

5-4-1 looptijd van de onderzoeken

De looptijd van het onderzoek mag maximaal tien weken bedragen. Indien nodig kan deze termijn van tien weken eenmalig met vier weken worden verlengd. De datum van het verstrekken van de onderzoeksopdracht is ook de start van de tien wekentermijn voor onderzoek. De beklaagde en de clustercoördinator integriteit moeten binnen twaalf weken na de aanvangsdatum van het onderzoek de eindrapportage ontvangen, tenzij er gebruik gemaakt is van de mogelijkheid om de onderzoekduur te verlengen.[307]

De rekenkamer constateert op basis van het casusonderzoek dat in vier van de zes gevallen de eigen onderzoeksplanning, zoals vermeld in het onderzoeksvoorstel, werd overschreden. Bij één casus verliep het onderzoek conform planning en bij één casus duurde het onderzoek korter dan gepland.[308] In vier van de acht casussen waarbij een onderzoek werd uitgevoerd door de COE of een extern onderzoeksbureau werd de tien wekentermijn overschreden en in twee gevallen duurde het onderzoek ook langer dan veertien weken (tien weken plus vier weken verlenging), namelijk 24 weken (zie tabel 5-3).

tabel 5-3: doorlooptijd onderzoeken

casus	planning	gerealiseerde doorlooptijd[309]
1	10 weken	24 weken
2	-	3 weken
3	10 weken	10 weken
4	8 weken	13 weken
5	10 weken	12 weken
6	10 weken	7 weken
7	8 weken	24 weken
8	-	3 weken

Uit het rekenkameronderzoek blijkt dat melders de duur van het onderzoek als lang ervaren. Zoals beschreven in hoofdstuk 3 kan dit zorgen voor stress. Verder beschrijven enkele melders deze periode als ‘eenzaam’, omdat er meestal niet met andere collega’s over de casus kan worden gesproken.[310] Ook wijzen zij in de enquête op het ongemak dat zij ervaren, omdat in hun optiek de gemeentelijke organisatie gedurende het oppakken en onderzoeken van de melding blootgesteld blijft aan de risico’s van de mogelijke schending.[311] Dus uitloop is niet risicoloos, maar kan tot nadelige consequenties of zelfs (gezondheids)schade bij melders leiden.

307 Gemeente Rotterdam, ‘Protocol onderzoek vermoeden misstand’, 23 mei 2023.

308 Casusonderzoek: bij twee casussen werd in het onderzoeksvoorstel geen planning vermeld. Dit betreft casussen waarbij de rekenkamer de dossiers heeft onderzocht.

309 Het betreft hier de doorlooptijd van het hoofdonderzoek, exclusief het vooronderzoek.

310 Casusonderzoek: dit betreft een casus waarbij de rekenkamer beleving heeft onderzocht; cultuuronderzoek.

311 Enquêtevraag: wilt u uw antwoord kort toelichten? (vervolg op de vraag: hoe tevreden bent u met de wijze waarop uw melding / bespreking van de mogelijke schending is opgepakt?)

Uit het cultuuronderzoek blijkt dat het onderzoeksproces niet alleen stress oplevert bij melders, maar ook voor een zekere onrust en spanning zorgt op de betrokken afdeling. Dit gebeurt zeker als de beklaagde gedurende het onderzoeksproces wordt geschorst. Deze maatregel kan worden genomen in het belang van het onderzoek of de organisatie en is zichtbaar voor (voornamelijk directe) collega's. Tegelijkertijd zegt een schorsing nog niets over de waarschijnlijkheid dat degene waarover de melding gaat de schending ook daadwerkelijk heeft begaan. Het is dus van belang dat de leidinggevende hier op een goede manier mee omgaat. Uit casusgesprekken en ook tijdens het cultuuronderzoek (zie kader) blijkt dat leidinggevenden in de praktijk niet altijd weten wat zij gedurende het onderzoek wel of niet kunnen bespreken met medewerkers.[312]

beleving over het (onderzoeks)proces

Management: "Voor de onderzoeken in die wat zwaardere categorie, is het mogelijk dat we mensen gedurende het onderzoek schorsen. Ook in deze gevallen is er natuurlijk altijd de mogelijkheid dat er niks aan de hand is. Dus dan moet je zo'n medewerker ook weer met open armen ontvangen. En daarom is die periode ertussen, vanaf schorsing tot uitkomst onderzoek, ook zo belangrijk. Van jongens, we weten het nog niet, maar uit voorzorg, omdat dit zo'n zware aantijging is, hebben we deze medewerker wel even van zijn werkplek gehaald. Want als na onderzoek blijkt dat er wat aan de hand is, dan is dat iets wat we niet willen laten voortduren. Maar het kan ook nog steeds zijn dat er niets aan de hand is en dat deze medewerker gewoon weer terugkomt. Dat heb ik ook een aantal keren gehad. En in die gevallen hebben we gewoon onvoldoende geacteerd en onvoldoende rekening gehouden met deze situatie."

Management: "Het kan maanden duren voordat een melding leidt tot een maatregel. En in die tussentijd gebeurt er met zo´n probleem op zo´n afdeling eigenlijk niks. Dat is rampzalig wat er dan gebeurt. Daarmee maak je meer kapot dan dat de tijd je redt in de conclusie die je trekt. Want met welke conclusie dan ook is de lucht niet geklaard, terwijl in dat half jaar de lucht geklaard had kunnen worden van jongens kunnen we toch nog eens even gaan zitten, wat is hier nou gebeurd. Het is natuurlijk een uiting van een conflict wat op een gegeven moment is geëxplodeerd en dan komt er een klacht en dan… Maar je wil zo graag dat die klacht ook weer komt tot iets, rafel het eens uit elkaar, kunnen we het niet op een manier. Dus een beetje toch kunnen we er wat gesprekken over voeren, kan er nog eens een ander naar kijken. Wie vertrouw je dan wel samen om hier eens naar te kijken."

De verlenging van het onderzoek en zeker het overschrijden van termijnen kan reële consequenties hebben, zowel voor diegene waarover de melding gaat, de melder als voor het organisatieonderdeel waar de melding betrekking op heeft. Ook voor leidinggevenden zorgt dit voor ingewikkelde situaties.

5-4-2 communicatie

informeren over onderzoek

In het 'Protocol onderzoek vermoeden misstand' is vastgelegd dat de COE (namens de concerndirecteur en in overleg met de clustercoördinator integriteit) diegene waarover de melding gaat zo spoedig mogelijk schriftelijk dient te informeren dat er naar

312 Casusonderzoek: dit betreft casussen waarbij de rekenkamer de beleving heeft onderzocht.

aanleiding van een melding een onderzoek wordt ingesteld.[313] Daarbij moet de desbetreffende persoon erop gewezen worden dat deze zich kan laten bijstaan door een raadsman/-vrouw of belangenbehartiger. Een uitzondering op deze verplichting is dat indien het onderzoeksbelang kan worden geschaad, dit reden mag zijn om diegene waarover de melding gaat op een later moment te informeren.[314]

Uit het cultuuronderzoek blijkt dat integriteitsfunctionarissen het belangrijk vinden dat het informeren van diegene waarover de melding gaat goed gebeurt, omdat een onderzoek een grote impact kan hebben.

beleving over het informeren van beklaagde
Focusgroep (staf- en integriteitsrollen): "Stel je voor dat iemand een melding doet over een mogelijke integriteitsschending. En jij krijgt als medewerker te horen dat er een onderzoek naar jou gestart wordt of je betrokken bent bij een mogelijke integriteitsschending. Dat is heftig voor iemand om dat te horen. Of je dat gedaan hebt of niet. Wij vinden allemaal dat je daar altijd heel erg secuur mee moet omgaan en ook mentale hulp moet aanbieden. Ik vind dat iemand op tijd en goed geïnformeerd moet worden, dat er duidelijkheid moet zijn wat er van diegene verwacht wordt en daar heb je verschillende partijen ook voor nodig."

Tijdens het onderzoek dient de COE de clustercoördinator integriteit op de hoogte te houden van de voortgang van het proces. De clustercoördinator integriteit is vervolgens verantwoordelijk voor het informeren van de concerndirecteur, de leidinggevende van de betrokkene en diens HR-adviseur over de voortgang.[315]

Uit zowel het cultuuronderzoek als het casusonderzoek blijkt dat de communicatie niet altijd goed verloopt. Zo is er geen heldere lijn in wat er wanneer precies met betrokkenen moet worden gedeeld en bestaat de angst dat een open communicatie nadelige gevolgen zal hebben voor het proces. Dit zit het informeren van betrokkenen soms in de weg (zie onderstaand fragment).[316] Ook heeft de rekenkamer een casus onderzocht waarbij informatie juist ten onrechte met anderen werd gedeeld, wat nadelige gevolgen had voor de beklaagde.[317]

beleving dilemma's en aandachtspunten communicatie
Focusgroep (staf- en integriteitsrollen): "Een strakke coördinatie en communicatie zijn belangrijk, omdat we wel merken dat op het moment dat je niet de coördinatie oppakt en niet communiceert wat je verwacht van wie, je ergens iets verliest, waardoor je achter kan gaan lopen of het niet helemaal gaat zoals jij het zou willen. Dus dat is wel heel belangrijk geworden voor mij het afgelopen jaar. Af en toe heb ik daar de plank een beetje misgeslagen, dus dat moet ik nog strakker coördineren."

Management: "De grootste angst is natuurlijk dat open communicatie richting de afdeling invloed heeft op het proces. We hebben bijvoorbeeld een procedure gehad die is uitgelopen op een rechtszaak. En dan komen er ook advocaten in beeld. En dan vecht iemand zijn ontslag aan. Als je

313 Op basis van het casusonderzoek kan de rekenkamer dit niet reconstrueren.

314 Gemeente Rotterdam, 'Protocol onderzoek vermoeden misstand', 23 mei 2023.

315 Gemeente Rotterdam, 'Protocol onderzoek vermoeden misstand', 23 mei 2023.

316 Casusonderzoek: dit betreft casussen waarbij de rekenkamer de dossiers heeft onderzocht; cultuuronderzoek.

317 Casusonderzoek: dit betreft een casus waarbij de rekenkamer het dossier heeft onderzocht.

daar missers in maakt, kan dat er zomaar toe leiden dat de zaak niet ontvankelijk wordt verklaard. Dat is de grootste angst of dat iemand terug moet keren in het ergste geval en dat mensen dan denken van: ja maar hallo, ik heb me kwetsbaar opgesteld en ik heb het gemeld en nu wordt iemand vrijgesproken, beloond, mag hij weer terugkomen. Is niet gebeurd overigens, maar dat is wel een angst."

Management: "Het heeft impact voor een afdeling of collega's als we iemand schorsen. Wat is er dan aan de hand, wat mag je wel en niet vertellen als je iemand schorst? Leidinggevende krijgt te maken met, er wordt iemand uit het werkveld gehaald, ja, maar het werk gaat ook gewoon door, hoe doen we dat dan, hoe doen we de begeleiding van zo'n afdeling, van de leiding, van, nou ja, de vragen waar medewerkers mee zitten? Ik denk dat we dan meer kunnen betekenen dan dat we nu doen."

informeren melder

Ook de melder dient te worden geïnformeerd over het verloop van een melding. De clustercoördinator integriteit moet de melder binnen drie maanden na verzending van de ontvangstbevestiging van de melding informeren. Als de concerndirecteur heeft besloten geen onderzoek in te stellen, moet de clustercoördinator integriteit de melder schriftelijk binnen twee weken na de melding informeren dat er geen (nader) onderzoek wordt ingesteld en waarom dit zo is. Ook moet de melder worden geïnformeerd over de persoon of instantie waar deze terecht kan als hij/zij het niet eens is met de beslissing. In het geval de concerndirecteur beslist wel een onderzoek in te stellen, moet de clustercoördinator integriteit de melder namens de concerndirecteur informeren dat naar aanleiding van de melding een onderzoek wordt ingesteld, tenzij daardoor het onderzoeksbelang kan worden geschaad.[318]

Uit het casusonderzoek blijkt dat melders het prettig vinden als zij regelmatig een update ontvangen over het onderzoek.[319] Uit de enquête blijkt dat de meerderheid van de melders die op de hoogte werden gehouden (58%), tevreden zijn over de wijze waarop dit is gedaan (zie tabel 5-4) en 12% is (zeer) ontevreden.

tabel 5-4: tevredenheid informatie vervolgstappen naar aanleiding van melding

Hoe tevreden bent u over....	zeer ontevreden	ontevreden	niet tevreden, niet ontevreden	tevreden	zeer tevreden
de manier waarop u op de hoogte bent gehouden van de vervolgstappen die naar aanleiding van uw melding zijn genomen?	4%	8%	30%	47%	11%

Bron: respondenten enquête salarisschalen 6 en hoger. N=523.

In de rekenkamerenquête gaf echter 59% van de melders aan niet op de hoogte te zijn

318 Gemeente Rotterdam, 'Protocol onderzoek vermoeden misstand', 23 mei 2023; gemeente Rotterdam, 'Personeelshandboek 010', juni 2023.

319 Casusonderzoek: dit betreft een casus waarbij de rekenkamer de beleving heeft onderzocht.

gehouden van de vervolgstappen die zijn genomen naar aanleiding van hun melding.[320] Hierdoor is het voor melders niet altijd duidelijk wat er met de melding gebeurt. In het cultuuronderzoek werd gesproken over een 'zwart gat' waar de melding in verdwijnt.

beleving 'zwart gat'
Focusgroep (mix aan rollen): "Dan denk ik: waar gaat die melding heen en gebeurt er wel iets mee? Het lijkt wel of de melding verdwijnt in een soort 'zwart gat'. Vaak moet ik echt zelf vragen of ik nog terugkoppeling krijg en of ik verder nog iets moet doen. Heb je meer informatie nodig? Ik vind zulke processen best heftig. Soms lees ik het eerder in de pers dan dat ik het teruggekoppeld heb gekregen. Dat is angst denk ik. Of ze zijn de melder vergeten. Ik hoef echt niet alle ins en outs te weten, maar ik stel het wel op prijs als ik op hoofdlijnen wordt geïnformeerd. Bijvoorbeeld in welk stadium het proces zich bevindt."

Uit het cultuuronderzoek blijkt dat integriteitsfunctionarissen voorzichtig zijn met het delen van informatie over integriteitsonderzoeken, bijvoorbeeld vanwege privacyoverwegingen (zie fragment uit het cultuuronderzoek).

beleving openheid versus voorzichtigheid
Management: "De positie van een melder is ook wat meer op afstand. Maar wij houden de melder alleen op de hoogte van dat we de melding gaan onderzoeken of niet onderzoeken. En dan vertellen we de melder de conclusie van zo'n onderzoek. Ik denk daarmee dat dat goed is, want we gaan zo'n melder geen inzage geven in het onderzoeksrapport, we gaan hem geen inzage geven in wie wij allemaal gesproken hebben, we gaan hem geen inzage geven in al zijn, nou ja, vermoedens die hij heeft geuit, hoe dat precies is onderzocht en welke middelen we daartoe hebben toegepast, maar we houden hem op hoofdlijn op de hoogte."

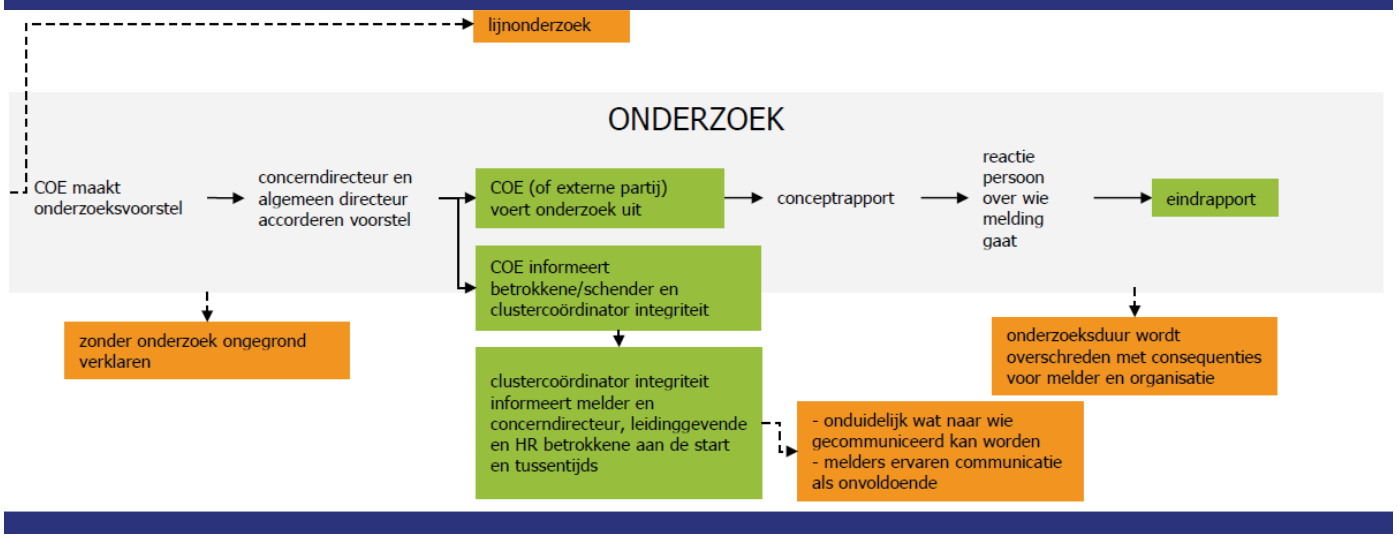
Management: "Belangrijk is het dilemma van openheid versus voorzichtigheid ook te delen als je in gesprek bent. Mensen hebben recht op privacy, dus we kunnen niet alles vertellen, maar vertrouw er wel op dat we het op een juiste manier doen. Dat geeft niet altijd evenveel voldoening, maar doordat er wel vertrouwen is, merk je wel dat mensen daar begrip voor hebben."

320 Enquêtevraag: bent u op de hoogte gehouden van de vervolgstappen die naar aanleiding van de melding/bespreking zijn genomen? Uit de enquête voor schaal 6 en hoger (N=1.321).

5-5 samenvatting en reflectie

De rekenkamer heeft haar bevindingen rondom de uitvoering van onderzoek samengevat in figuur 5-2.

figuur 5-2: processtap onderzoek en bijbehorende bevindingen



Bron: Rekenkamer Rotterdam; toelichting figuur: groene blokken duiden acties van functionarissen met een integriteitsrol aan in de oranje blokken staan risico's die voortkomen uit het rekenkameronderzoek.

De gemeente beschikt niet over een afwegingskader (of andersoortige systematiek) dat voorschrijft of richting geeft door wie een integriteitsonderzoek moet worden uitgevoerd. Formeel kan er gekozen worden uit drie partijen, namelijk de COE, de COE in samenwerking met een flexibele onderzoekspool van de gemeente of een extern onderzoeksbureau. Uit het rekenkameronderzoek blijkt echter dat in de praktijk de meerderheid van de meldingen onderzocht wordt in 'de lijn'. Minder dan een derde van de onderzoeken werd uitgevoerd door de COE en gemiddeld een keer per jaar werd zij daarbij ondersteund door de flexibele onderzoekspool. Een extern bureau werd af en toe ingezet en de cijfers laten een afname van de inzet van externe bureaus zien. De rekenkamer constateert dat deze praktijk van lijnonderzoek kwaliteits- en zorgvuldigheidsrisico's in zich herbergt.

Het doel van een integriteitsonderzoek is te komen tot waarheidsvinding. De gemeente stelt enkel vast of een melding gegrond of ongegrond is. Het percentage gegronde meldingen ligt jaarlijks tussen de 30% en 48% en het percentage ongegronde meldingen tussen de 23% en 43%. Er waren in de periode 2016-2022 meer gegronde dan ongegronde meldingen. Alleen 2018 en 2022 vormen hierop een uitzondering. In de praktijk blijkt het niet altijd mogelijk om vast te stellen of een integriteitsschending al dan niet gegrond is. Sinds 2022 definieert de gemeente ongegronde meldingen dan ook als meldingen die zijn weerlegd of waarvan niet mogelijk was om de schending aan te tonen. Deze laatste subcategorie is relevant, omdat het feit dat een schending niet kan worden aangetoond niet per definitie betekent dat er ook geen probleem is of dat het niet gebeurd is. De gemeente rapporteert nog niet hoeveel meldingen in beide subcategorieën vallen.

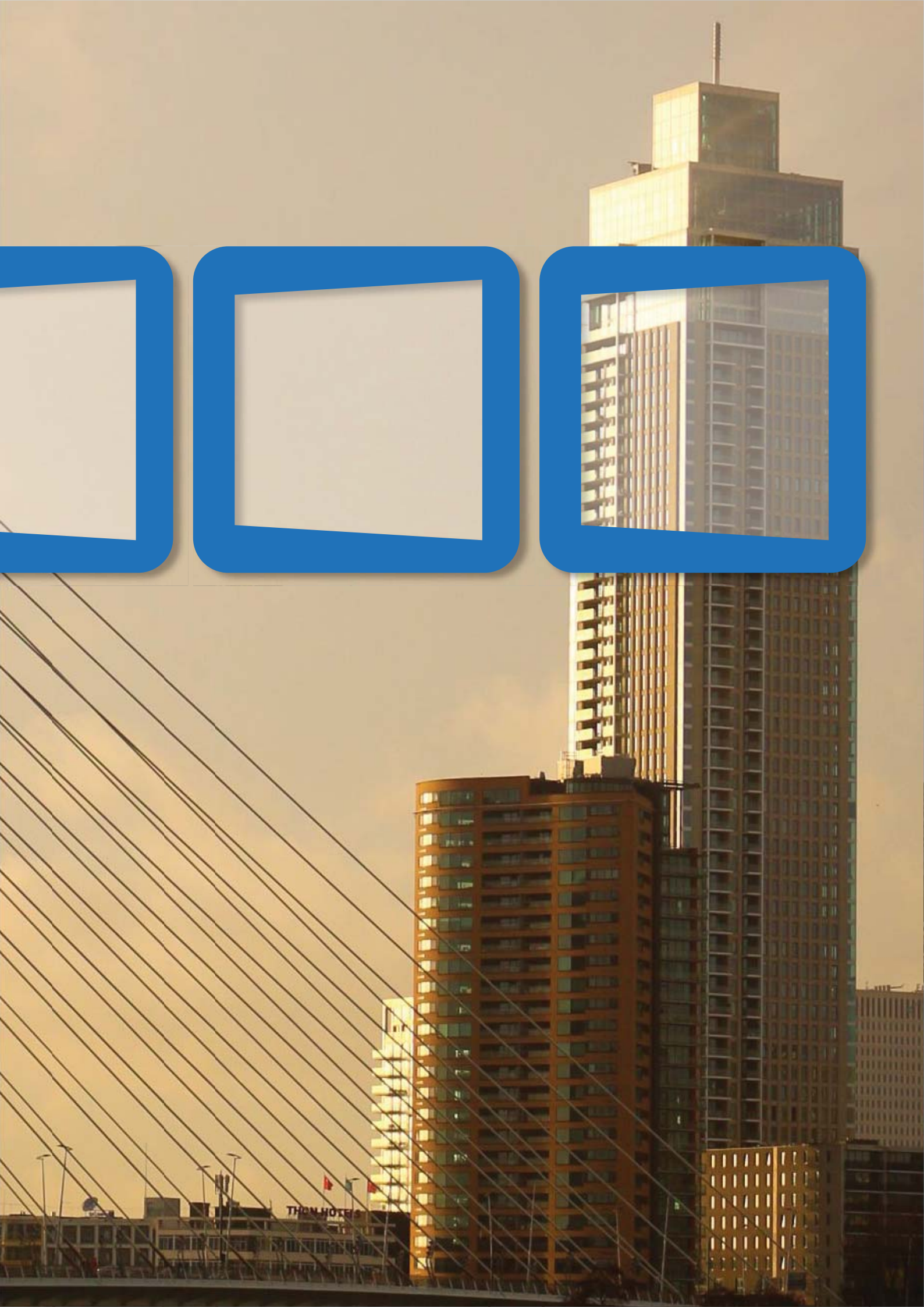
De rekenkamer constateert dat er in de periode 2016-2022 tenminste één melding is geweest die niet kon worden aangetoond omdat deze nooit was onderzocht, maar die afgehandeld werd alsof het een weerlegde melding betreft. Dit toont aan dat het ongegrond verklaren van meldingen zonder onderzoek kan gebeuren en ook daadwerkelijk is gebeurd. Hierdoor bestaat het risico dat bestaande integriteitsrisico's uit beeld raken.

De looptijd van uitgevoerde integriteitsonderzoeken door de COE (eventueel in samenwerking met de onderzoekspool) of door een extern onderzoeksbureau bedraagt maximaal tien weken. Indien nodig kan deze termijn eenmalig met vier weken worden verlengd. Op basis van het onderzoek stelt de rekenkamer vast dat er onderzoeken zijn die binnen de tien wekentermijn of zelfs sneller worden afgerond, maar er ook onderzoeken zijn die de 14 weken (inclusief 4 weken verlenging) overschrijden. Dit kan nadelige gevolgen hebben, zowel voor diegene waarover de melding gaat, de melder, het organisatieonderdeel waar de melding betrekking op heeft als voor de leidinggevende.

Uit het rekenkameronderzoek komt naar voren dat melders het prettig vinden als zij gedurende het onderzoek op de hoogte worden gehouden van het verloop. Uit de literatuur blijkt dat een goede informatieverstrekking van belang is voor succesvolle meldprocessen. Het gaat dan niet alleen om heldere communicatie richting melders, maar ook richting degene waarover de melding gaat, betrokken leidinggevenden, en waar nodig ook richting collega's van de afdeling.[321] De verantwoordelijkheid voor een goede informatieverstrekking ligt bij de clustercoördinator integriteit. Uit het rekenkameronderzoek blijkt echter dat de communicatie naar betrokkenen niet altijd goed verloopt. Dit geldt in het bijzonder voor melders. Zo gaf 59% van de melders aan niet op de hoogte te zijn gehouden van de genomen vervolgstappen naar aanleiding van hun melding. Hierdoor is het voor hen onduidelijk wat er met de melding gebeurt, wat hun gevoel van ongemak kan vergroten.

Dat melders niet altijd conform de richtlijnen geïnformeerd worden, komt doordat er geen heldere lijn is in wat er wanneer aan wie gecommuniceerd moet worden Daarnaast lijken integriteitsfunctionarissen terughoudend te zijn met het delen van informatie, onder andere vanwege privacyoverwegingen. Melders verwachten echter niet dat privacygevoelige informatie wordt gedeeld, maar wel dat zij op de hoogte worden gehouden van de stand van zaken. Bij de afweging van wat, wanneer en aan wie wel en niet te communiceren, lijkt de informatievoorziening naar melders in de praktijk onvoldoende prioriteit te krijgen.

321 Heres, L., Penning de Vries, J. & Terpstra, N., 'Melden met succes: Een verkennend onderzoek naar de kenmerken van succesvol verlopen interne meldprocessen integriteit'. Utrecht: Universiteit Utrecht, augustus 2022, pp. 42-43.


THON HOTELS

6 afhandelen van meldingen

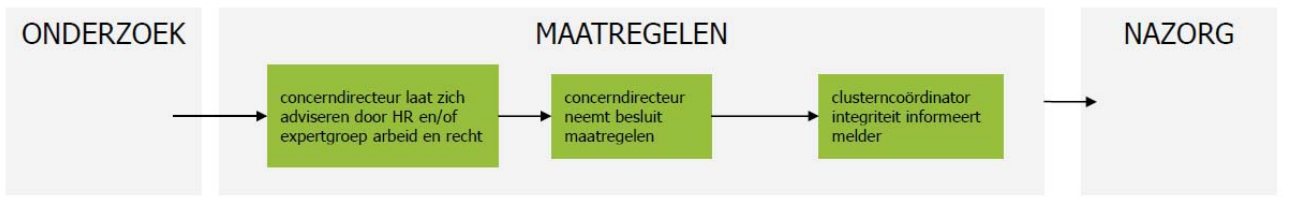
6-1 inleiding

Als vastgesteld is of een melding gegrond is of ongegrond (dan wel de derde categorie: niet weerlegd en niet aangetoond), dan is het aan de gemeente om de melding af te handelen. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de volgende onderzoeksvraag:

- Hoe worden vermoedens van integriteitsschendingen afgehandeld en in hoeverre gebeurt dit op adequate wijze?

Deze processtap is schematisch weergegeven in figuur 6-1.

figuur 6-1: proces afhandelen van meldingen



Onder 'afhandelen' verstaat de rekenkamer zowel het proces om al dan niet tot maatregelen te komen en het informeren van de betrokkenen (beschreven in paragraaf 6-2) als het leveren van nazorg (beschreven in paragraaf 6-3).

6-2 het treffen van maatregelen

6-2-1 bepalen van de maatregel

De gemeente heeft in haar regelingen en protocollen rondom integriteitsmeldingen weinig vastgelegd over hoe zij bij het afhandelen van meldingen bepaalt óf zij een maatregel gaat treffen en welke maatregel zij gaat treffen. De informatie die hierover is vastgelegd, staat in een stroomschema dat de gemeente heeft opgesteld over de 'Regeling melding vermoeden misstand' en het 'Protocol onderzoek vermoeden misstand'. In het stroomschema is opgenomen dat "de concerndirecteur een besluit neemt over het vervolg na advies van HR en/of Expertgroep Arbeid en Recht".[322] De procedure rondom het vervolg en advies van de HR en/of de Expertgroep Arbeid en Recht staat echter niet toegelicht in de 'Regeling melding vermoeden misstand' zelf of in andere protocollen. Ook de Expertgroep Arbeid en Recht heeft geen afwegingskader of andere documenten die inzichtelijk maken hoe zij tot een advies komt rondom het treffen van maatregelen.[323] Hoe de gemeente meldingen afhandelt die in de lijn zijn onderzocht (voor meer informatie over lijnonderzoeken zie paragraaf 5-2-3) staat in

322 Gemeente Rotterdam, 'Stroomschema melding en onderzoek vermoeden misstand of integriteitsschending', 30 maart 2022, p. 4.

323 Interviews ambtenaren.

geen enkel stroomschema of protocol vermeld. Uit navraag van de rekenkamer blijkt dat het de bedoeling is dat ook na lijnonderzoeken de Expertgroep Arbeid en Recht of HR een advies opstelt.[324]

Ook over hoe de Expertgroep Arbeid en Recht tot een maatregel komt, is niet veel informatie beschikbaar. Uit een gemeentelijke leidraad voor leidinggevenden rondom het hoor- en wederhoor van maatregelen blijkt dat "het van de concrete omstandigheden van het geval afhangt welke maatregel redelijk is" en dat elke casus uniek is en het dus maatwerk vergt.[325] Ook staat in dit document beschreven dat de Expertgroep Arbeid en Recht op basis van jurisprudentie, literatuur en in samenwerking met de juridische dienst van de gemeente en de gemeenteadvocaten tot een advies komt. Hoe dit proces in de praktijk verloopt, heeft de rekenkamer niet kunnen verifiëren. In het casusonderzoek van de rekenkamer, waarin de casussen op basis van het dossier zijn gereconstrueerd, wordt niet duidelijk op welke wijze HR of de Expertgroep Arbeid en Recht tot een advies komt. In het casusonderzoek zaten vijf gegronde casussen. Bij geen van deze casussen was echter een advies rondom de te treffen maatregelen van HR of de Expertgroep Arbeid en Recht bijgevoegd. Uit de correspondentie rond de casussen is wel op te maken dat bij in ieder geval vier van de casussen wel op enig moment contact met HR dan wel de Expertgroep Arbeid en Recht is geweest. Of er om advies is gevraagd, hoe dit toen luidde en welke overwegingen en afwegingen hieraan ten grondslag lagen, is echter niet uit het dossier te herleiden.[326] Uit navraag van de rekenkamer blijkt bovendien dat er geen afwegingskader of andersoortige systematiek door de Expertgroep Arbeid en Recht gehanteerd wordt.[327] Hierdoor ontbreekt een tool om te borgen dat het maatwerk dat geleverd wordt, uiteindelijk wel tot elkaar in verhouding staat en er bij het bepalen van de maatregel bijvoorbeeld dezelfde inzichten vanuit literatuur en jurisprudentie worden gehanteerd.

Uit het cultuuronderzoek blijkt dat het bepalen van een passende maatregel een uitdaging kan zijn. Met name de balans tussen het belang van uniformiteit en de behoefte aan maatwerk met oog voor verzachtende omstandigheden wordt als ingewikkeld ervaren.

324 Interview ambtenaar; uit een ander gemeentelijk document, te weten een gespreksleidraad voor leidinggevende genaamd 'Hoor en wederhoor bij maatregelen', staat voor leidinggevenden wel uitgelegd op welke wijze zij hoor- en wederhoor dienen toe te passen bij het opleggen van maatregelen. Uit dit document blijkt dat wanneer er een probleem is met een werknemer, diegene door zijn leidinggevende wordt uitgenodigd voor een gesprek. Dit gesprek dient vast te worden gelegd door HR en vervolgens moet de leidinggevende (al dan niet op basis van een advies van HR) zich beraden over het vervolg. Hoe deze leidraad zich verhoudt tot het integriteitsproces zoals deze in dit rapport centraal staat, wordt echter niet uitgelegd. Ook staat bijvoorbeeld niet beschreven wanneer een leidinggevende een melding bij de coördinator integriteit dient te maken, in plaats van het probleem zelf te bespreken met de medewerker. Ook wordt niet beschreven of én op welke wijze de concerndirecteur betrokken dient te worden, terwijl dit dus wel in het genoemde stroomschema over de 'Regeling melding vermoeden misstand' en het 'Protocol onderzoek vermoeden misstand' is opgenomen. De leidraad geeft kortom geen compleet beeld van het proces rondom het treffen van een maatregel in relatie tot integriteitsschendingen en zou bovendien in het geval van integriteitscasussen voor verwarring kunnen zorgen. Bron: Gemeente Rotterdam, 'Gespreksleidraad hoor en wederhoor bij maatregelen', 2021, pp. 1-3. De rekenkamer heeft dit document ontvangen in ambtelijk wederhoor. De precieze status van het document is niet duidelijk. Het document is te vinden op de pagina 'integriteit' van het intranet van de gemeente.

325 Gemeente Rotterdam, 'Gespreksleidraad hoor en wederhoor bij maatregelen', 2021, p. 4. De rekenkamer heeft dit document ontvangen in ambtelijk wederhoor. De precieze status van het document is niet duidelijk, het document is te vinden op de pagina 'integriteit' van het intranet van de gemeente.

326 Casusonderzoek: dit betreft casussen waarbij de rekenkamer de dossiers heeft onderzocht.

327 Interview ambtenaar.

beleving balans belang uniformiteit en maatwerk
Management: "Heel belangrijk is uniformiteit in de gemeente. Gelijke monniken, gelijke kappen. Dat niet in het ene cluster een ontslag volgt en in een ander cluster een mondelinge berisping voor hetzelfde."

Focusgroep (staf- en integriteitsrollen): "Waar ik nog wel wat tijd en energie in zou steken, is het juridisch advies per casus [gegeven door de Expertgroep Arbeid en Recht]. En daar bedoel ik twee dingen mee. Het zou A nog iets sneller kunnen, dat is één. Twee, ja, zorgvuldigheid is, denk ik, niet het juiste woord maar meer, ik zou iets meer menselijke maat willen zien. In de zin dat er ook goed rekening gehouden wordt met de feiten en de omstandigheden. Wat de keerzijde is, de discussie die loopt is van als bij één iemand diefstal is geweest bij het ene cluster en dat heeft geleid tot ontslag, dan moet diefstal bij een ander cluster ook tot ontslag leiden. En dat, daar zou ik veel meer nuance, de menselijke maat in willen. Houdt vooral ook rekening met de feiten en omstandigheden. Omdat elke casus uniek is. En elke casus is bijzonder. En elke aanleiding om iets te doen is bijzonder. Want, bij de één kan een diefstal een stukje cultuur op een afdeling zijn, een gewoonte, hoe loopt dat? En bij de ander kan dat misschien vanuit gewoon geldzorgen zijn. Dus dat je nu de situatie van de hoge energieprijzen, noem maar op, of schulden, dat je gewoon schulden hebt, dat je misschien gokverslaafd bent, nou, dat soort dingen, dat zijn allemaal elementen die meegewogen moeten worden."

Focusgroep (management): "Ik heb ook erg behoefte aan afstemming over de maatregelen. Bijvoorbeeld als er iets is vastgesteld en om daar ook een beetje gelijkheid in te trekken binnen de hele gemeente Rotterdam. Het is niet de bedoeling dat iemand bij Stadsbeheer veel harder gestraft wordt of een hele zwaardere maatregel krijgt, dan bij Maatschappelijke Ontwikkeling die er met een waarschuwing vanaf komt. Dus ook het afstemmen. Wij hebben ook een Expertgroep Ontslagzaken [Expertgroep Arbeid en Recht], dat zijn vooral juristen geloof ik. Maar een groep die in ieder geval daar ook in met ons meekijkt, van wat is hier maatwerk en wat hoort hier en wat raden wij jullie aan om te doen. En juist op dat moment dan spar ik ook heel vaak binnen mijn eigen directie, met mijn coördinatoren, maar ook met deze collega´s. Omdat je dan het gevoel hebt van doe ik het goed en is het in verhouding, is dit passend. Dat heb je echt nodig."

Uit het casusonderzoek kwam naar voren dat de Expertgroep Arbeid en Recht een goede ondersteuning voor leidinggevenden kan zijn, zoals geïllustreerd wordt door het volgende citaat:

> "Wij doen dat [red. treffen van maatregelen] echt op basis van expertise. Dus wij krijgen van de Expertgroep Ontslag [red. Expertgroep Arbeid en Recht] een advies. En wij krijgen juridische ondersteuning in dat dossier, die is overigens bijzonder goed geweest. Ik heb dat in andere dossiers ook weleens minder goed meegemaakt maar dit was echt supergoed [...] Hij pakte door en niet twijfelen en niet ... gedegen adviezen en wel heel duidelijk alle beslissingen in het dossier op de plek laten waar ze horen maar wel ook duidelijk zijn in wat hij ervan vond en wat zijn advies was juridisch gezien, zeg maar, wat is haalbaar, wat is niet haalbaar, wat is verstandig, wat is niet verstandig? [...] In dit dossier heb ik me echt supergoed ondersteund gevoeld, ja."[328]

328 Casusonderzoek: dit betreft een casus waarbij de rekenkamer de beleving heeft onderzocht.

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 kent de gemeente op hoofdlijnen twee verschillende processen, namelijk het proces naar aanleiding van een melding over een mogelijke misstand en die over ongewenste omgangsvormen. In het 'Protocol ongewenste omgangsvormen' is niet voorzien dat er naar aanleiding van deze meldingen maatregelen getroffen kunnen worden. Logischerwijs is in het protocol ook niet voorzien wie verantwoordelijk is voor het treffen van maatregelen en op welke wijze besloten kan worden welke maatregel toegepast moet worden. De rekenkamer constateert dat het toch wel voorkomt dat er maatregelen getroffen worden bij ongewenste omgangsvormen.

6-2-2 getroffen maatregelen

Er is geen goed overzicht te maken van de maatregelen die de gemeente heeft getroffen naar aanleiding van integriteitsschendingen. De beschikbare informatie per jaar is namelijk verschillend. Sinds 2020 zijn er weliswaar jaarverslagen integriteit met meer informatie over de afhandeling van meldingen, maar de informatie die hierin staat is niet gelijksoortig. Zo staat er in 2021 bijvoorbeeld genoemd hoe vaak de gemeente ervoor gekozen heeft om geen maatregel te treffen; in 2022 wordt dit wel genoemd, maar is niet aangegeven hoe vaak hiervoor gekozen wordt. En in het jaarverslag van 2020 staat geen enkele informatie over de gevallen waarin geen maatregelen genomen zijn. In tabel 6-1 staat een overzicht van alle informatie die beschikbaar is over de getroffen maatregelen. De informatie komt uit de eerder genoemde jaarverslagen integriteit en voor de jaren 2016 tot en met 2019 is naar de jaarstukken van de gemeente gekeken. De COE houdt ook overzichten bij van de maatregelen. Deze gegevens zijn ook opgenomen in de tabel. De lege vakken in de tabel geven aan dat er geen enkele informatie hierover beschikbaar is. Als er 'niet gespecificeerd hoe vaak' staat, betekent dit dat de maatregel wel is genoemd in het jaarverslag, maar dat er niet aangegeven is hoe vaak die maatregel is opgelegd.

tabel 6-1: genomen maatregelen bij integriteitsschendingen 2016 t/m 2022 in absolute getallen[329]

maatregelen op basis van overzichten COE	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
disciplinaire maatregel	48	45				69	10
waarvan ontslag	*16*	*11*	*18*		*6*	*1*	*0*
aangifte	7	6	0	0	0	0	0
totaal aantal gegronde meldingen	83	57	56	59	38	87	54
maatregelen op basis van jaarverslagen[330]	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
schriftelijke waarschuwing / officiële waarschuwing					14	37	13
corrigerend gesprek						15	niet gespecificeerd hoe vaak
externe inhuur beëindigd					2	19	
zelf ontslag genomen (2020 en 2021) /arbeidsovereenkomst is beëindigd (2022)					2	3	6
ontslag door werkgever / op staande voet ontslagen	16	11	18	16[331]	5	0	1
geen maatregel						17	niet gespecificeerd hoe vaak
aangifte politie	7	6	3			niet gespecificeerd hoe vaak[332]	3
nog niet bekend					15		niet gespecificeerd hoe vaak
tot. disciplinaire maatregelen	78	45					

De informatie van de gemeente over de getroffen maatregelen is niet compleet. Bovendien komt de informatie die er wel is op verschillende plekken niet overeen. Zo blijkt uit de overzichten van de COE dat er in 2016 in 48 van de 83 gevallen een disciplinaire maatregel is opgelegd, terwijl dit volgens de jaarstukken in 78 gevallen gebeurde.[333] Uit navraag van de rekenkamer blijkt daarnaast dat de gemeente ook een breder palet aan maatregelen hanteert dan in bovenstaande tabel te zien is. Ook maatregelen, zoals overplaatsing, demotie, onthouden promotie en/of iemand uit een leidinggevende functie halen, zouden worden toegepast.[334] Deze gegevens worden klaarblijkelijk niet in de jaarverslagen of overzichten van de COE verwerkt.

329 Gemeente Rotterdam, 'Integer ben je niet een beetje. Jaarverslag integriteit 2020', april 2021; gemeente Rotterdam, 'Integer ben je niet een beetje. Jaarverslag integriteit 2021', februari 2022; gemeente Rotterdam, 'Integer ben je niet een beetje. Jaarverslag integriteit 2022', maart 2023.

330 Sinds 2020 zijn er jaarverslagen integriteit, hiervoor werd in de (algemene) jaarstukken van de gemeente verantwoording afgelegd over integriteit.

331 Waarvan 2 voorwaardelijk. Dit betekent dat er 14 ontslagen hebben plaatsgevonden bij 59 gegronde meldingen. Dit is in zo'n 24% van de gevallen.

332 Er is wel gespecificeerd dat de aangiftes zijn gedaan in de gevallen waarin valse bewijzen van coronavaccinaties zijn uitgegeven. Er is niet aangegeven hoeveel gevallen dit betrof.

333 Overzichten COE; jaarstukken gemeente Rotterdam.

334 Interview ambtenaar.

In tabel 6-1 is te zien dat ontslag, al dan niet op staande voet, sinds 2020 minder vaak voorkomt. In de jaren daarvoor volgde ontslag in 16% tot 32% van de gevallen. Deze ontwikkeling kan samenhangen met de invoering van de Wnra per 1 januari 2020 (zie paragraaf 2-2-2 en onderstaand kader). De gemeente heeft sindsdien een civielrechtelijke overeenkomst met haar werknemers. Uit navraag van de rekenkamer blijkt dat dit er ook voor gezorgd heeft dat de verhoudingen zijn veranderd. Doordat de arbeidsrelatie is vastgelegd in een overeenkomst, ligt het meer voor de hand om er samen als werkgever en werknemer uit te komen.[335] Mogelijk dat de gemeente daarom sinds 2020 ook rapporteert over de gevallen waarin de arbeidsovereenkomst is beëindigd of de beklaagde zelf ontslag heeft genomen in plaats van alleen gevallen van ontslag (zie tabel 6-1).

invoering Wnra per 1 januari 2020

Per 1 januari 2020 is de Wnra ingevoerd. Door de invoering van deze wet heeft de gemeente een civiel rechtelijke arbeidsovereenkomst met haar ambtenaren. Hierdoor is de verhouding tussen de gemeente als werkgever vergelijkbaar geworden met andere bedrijven en instellingen. Dit betekent ook dat een gedeelte van de sanctioneringsmogelijkheden die voortkwamen uit het ambtenarenrecht zijn komen te vervallen. Eerder bestonden er sancties zoals overplaatsing, het inhouden van vakantiedagen, het inhouden van een periodieke loonsverhoging, voorwaardelijk ontslag en ontslag. Op basis van de Wnra kan de gemeente de arbeidsovereenkomst beëindigen of een officiële waarschuwing afgeven. Overplaatsing, demotie, onthouden promotie en/of iemand uit een leidinggevende functie halen is onder de Wnra nog steeds mogelijk, maar daarvoor geldt een hogere drempel. Kortom dergelijke maatregelen kunnen nog steeds gehanteerd worden.[336]

In tabel 6-1 is ook te zien dat de gemeente in gevallen aangifte doet. In 2022 is er bijvoorbeeld drie keer aangifte gedaan. Uit navraag van de rekenkamer blijkt dat de gemeente alleen aangifte doet op het moment dat uit haar onderzoek blijkt dat er sprake is van een strafbaar feit. Zoals te lezen is in de paragraaf 5-3-3 'uitkomst onderzoek' kan het echter ook voorkomen dat de gemeente een vergrijp niet kan aantonen, maar ook niet kan weerleggen. Uit navraag van de rekenkamer of in dergelijke gevallen toch geen aangifte gedaan moet worden, wordt door de gemeente aangegeven dat zij dat niet doet, omdat gemiddeld 50% tot 60% van de meldingen niet gegrond blijkt te zijn.[337] Hoewel het aangehaalde percentage ongegronde meldingen lager ligt (te weten 23 tot 43%, zie paragraaf 5-3-3), bevestigt deze uitspraak dat de gemeente alleen overgaat tot aangifte als zij zeker weet dat er sprake is van een strafbaar feit. Uit het casusonderzoek van de rekenkamer blijkt overigens dat de gemeente in de praktijk een andere reden kan hebben om geen aangifte te doen. De gemeente deed in een casus geen aangifte, omdat zij het aan het slachtoffer vond om dit te doen.[338]

335 Interview ambtenaar.

336 Rijksoverheid. *Nieuwe rechtspositie ambtenaren.* Verkregen van: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/overheidspersoneel/werknemer-bij-de-overheid/nieuwe-rechtspositie-ambtenaren#:~:text=Sinds%201%20januari%202020%20hebben,normalisering%20rechtspositie%20ambtenaren%20(Wnra); interview ambtenaar; gemeente Rotterdam, 'gespreksleidraad hoor en wederhoor bij maatregelen', 2021.

337 Interview ambtenaar.

338 Casusonderzoek; dit betreft een casus waarbij de rekenkamer de beleving heeft onderzocht.

Zoals gesteld in paragraaf 6-2-1 heeft de rekenkamer vastgesteld dat er ook naar aanleiding van ongewenste omgangsvormen maatregelen getroffen worden, ondanks dat dit in feite geen deel uitmaakt van de procesgang. Zoals beschreven in paragraaf 4-2-3 is het proces rondom ongewenste omgangsvormen erop gericht dat de medewerkers samen verder kunnen werken en niet op het uitzoeken van wat er is gebeurd. In het jaarverslag van de gemeente van 2021 stond bijvoorbeeld dat het overgrote merendeel van de meldingen werd opgelost met een goed gesprek of een luisterend oor.

De gemeente rapporteert sinds 2020 over maatregelen in geval van ongewenste omgangsvormen in de paragraaf 'ongewenste omgangsvormen' in de jaarverslagen integriteit. Voor 2020 werden deze resultaten niet openbaar gemaakt en stonden deze in het vertrouwelijke jaarverslag van de vertrouwenspersoon. In tabel 6-2 is de beschikbare informatie samengevat. Hieruit blijkt dat jaarlijks in enkele (5) tot tientallen gevallen (42) maatregelen worden opgelegd, afgezien van 2020.

tabel 6-2: maatregelen ongewenste omgangsvormen 2016 t/m 2022 in absolute aantallen en het percentuele aandeel t.o.v. het aantal melders

maatregel	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
melder naar een andere werkplek	7 (5%)	14 (11%)	17 (9%)	28 (12%)	0 (0%)	4 (2%)	24 (7%)
aangeklaagde naar andere werkplek	5 (3%)	6 (5%)	2 (1%)	14 (6%)	0 (0%)	1 (1%)	10 (3%)
totaal aantal melders	**150**	**126**	**192**	**227**	**118**	**165**	**331**

Bron: jaarverslagen integriteit en jaarverslagen vertrouwenspersoon.

In tabel 6-2 is te zien dat bij ongewenste omgangsvormen zowel de melder als de aangeklaagde overgeplaatst kunnen worden. Kijkend naar wie er overgeplaatst wordt, is het opvallend dat dit twee tot negen keer zo vaak de melder is dan de beklaagde.

In de enquête heeft de rekenkamer aan de respondenten die wel eens hebben gemeld, gevraagd welke maatregelen de gemeente heeft getroffen. Dit levert onderstaand beeld op.

tabel 6-3: afhandeling melding / getroffen maatregelen (meerdere antwoorden mogelijk)

afhandeling melding schaal 1 t/m 5	N= 73	afhandeling melding schaal 6 en hoger	N= 1.214
er is niets mee gebeurd	42%	er zijn geen maatregelen genomen	26%
de collega heeft een waarschuwing gekregen	15%	deze persoon is gewaarschuwd	14%
de collega is op een nadere afdeling gaan werken	4%	deze persoon is overgeplaatst naar een ander team / andere afdeling	8%
de collega is ontslagen	5%	deze persoon is ontslagen	8%
er is (in het team) over gepraat	19%	deze persoon heeft zelf ontslag genomen	3%
ik ben zelf op een nadere afdeling gaan werken.	7%	ik weet het niet	19%
er gebeurde iets anders, namelijk	18%	anders namelijk…	29%
		*ik ben zelf op aan andere afdeling gaan werken**	*6%*
		*ik heb ontslag genomen**	*14%*

* deze antwoordmogelijkheden zijn alleen uitgevraagd bij oud-medewerkers. De percentages zijn t.o.v. een N = van 144.

Ongeveer één op de vijf melders weet niet hoe een melding is afgehandeld. Volgens de respondenten worden er in 26% tot 42% van de gevallen *geen* maatregelen getroffen naar aanleiding van een melding. Het is overigens vanwege de vraagstelling ook mogelijk dat in deze gevallen de melding ongegrond was. Als er wel een maatregel wordt getroffen, dan betreft dit volgens de respondenten in zo'n 15% van de gevallen een waarschuwing.

In de enquête gaven melders aan dat er ook vaak iets anders gebeurt dan in bovenstaande lijst is aangegeven (18% tot 29% van de gevallen). Uit de open antwoorden bij deze categorie blijkt dat de melding ook over processen of bepaalde werkwijzen van de gemeente kunnen gaan, waardoor maatregelen jegens een persoon niet aan de orde zijn. Daarnaast komt het ook voor dat het contract van de medewerker niet is verlengd. In gevallen wordt aangegeven dat een betrokkene 'weggepromoveerd' is. De gemeente kan ook andersoortige maatregelen treffen, zoals een medewerker een training of traject laten volgen.

Het onderzoek van de rekenkamer leert dat een melding en/of de afhandeling daarvan ook gevolgen voor de melder kan hebben. Uit de enquête blijkt dat melders zelf op een andere afdeling zijn gaan werken. Dit geldt voor 7% van de melders in schaal 1 t/m 5 en 6% van de melders onder oud-medewerkers. Er zijn ook melders die besluiten zelf ontslag te nemen. Uit de enquête volgt dat dit voor 14% van melders onder de oud-medewerkers gold. Ook in het cultuuronderzoek en de andere gesprekken van de rekenkamer, kwam ter sprake dat melders gevolgen kunnen ondervinden van het melden (zie kader).[339]

339 In het kader is niet aangegeven door welk type functionaris de uitspraak is gedaan, omdat niet alle uitspraken uit het cultuuronderzoek komen.

beleving gevolgen voor melders
"Ik zie toch wel heel veel terughoudendheid om daarover [mogelijke integriteitschendingen] het gesprek aan te gaan, terugkijkend naar wat ik heb gezien, hebben de meeste mensen ervoor gekozen om te zeggen van 'ik ga wel iets anders zoeken'."

"Uiteindelijk is het toch zo dat de mensen die er niet mee overweg kunnen of die niet gehoord worden weggaan. En dat we daarin ook hè, waardevolle mensen verliezen."

"Ik had over één leidinggevende een aantal meldingen, verschillende mensen die ervoor kwamen. En die leidinggevende die zit er nog, die heeft zelfs promotie gemaakt. De collega's eromheen die zeggen ook 'waarom zou ik naar een vertrouwenspersoon gaan?' Eén van de melders ging zelf weg, maar twee zijn echt overgeplaatst. Dus mensen denken ook van 'tja'."

"Nou dat was zo, dat was zo op een afdeling dat een manager het hand boven het hoofd hield van iemand, maar de rest van het team had daar last van en de man dacht toch ik word op mijn handen gedragen dus die kon doen en laten wat die wilde, en er was er één medewerker die opstapte en naar mij toekwam en zei 'ik ben het zat'. En die kwam met bewijzen alles, uitgetypt en onderzocht en ik was de tussenpersoon, het was een anonieme melder. En dat hebben ze onderzocht en toen is uiteindelijk die medewerker ontslagen."

6-2-3 informeren melder

Uit de 'Regeling melding vermoeden misstand' volgt dat na afloop van het onderzoek de clustercoördinator integriteit de melder informeert of er een misstand is vastgesteld.[340]

Zoals beschreven in hoofdstuk twee is bij meldingen over ongewenste omgangsvormen bij de informele behandeling niet voorzien dat er een maatregel getroffen kan worden en dus ook niet dat de melder hierover geïnformeerd moet worden. In de formele procedure bij de Landelijke Klachtencommissie is enkel beschreven dat het onderzoek van deze commissie kan leiden tot een advies over de gegrondheid van de klacht, eventueel aangevuld met aanbevelingen. Er staat niet beschreven welk proces de gemeente vervolgens doorloopt en bijvoorbeeld de wijze waarop zij de melder en eventueel andere betrokkenen rond de melding al dan niet informeert.

Uit de enquête van de rekenkamer blijkt dat melders niet altijd weten of de melding gegrond was of niet. Van de respondenten die wel eens iets gemeld hebben, weet 41% niet of de melding al dan niet gegrond was. Klaarblijkelijk worden dus niet alle melders geïnformeerd over de afhandeling van de casus. Ook uit het casusonderzoek blijkt dat het voorkomt dat melders onvoldoende terugkoppeling ontvangen. Sommige melders horen nooit meer iets. Eén van de respondenten gaf aan dat hij er maar vanuit ging dat de melding ongegrond was, omdat hij de betrokkene binnen de gemeente nog tegenkwam.[341]

De rekenkamer stelt vast dat in de communicatie richting de melder niet altijd de rolverdeling wordt aangehouden, zoals deze in de processen beschreven staat. Uit het

340 Gemeente Rotterdam, 'Regeling melding vermoeden misstand', 2023, p. 3.

341 Casusonderzoek: dit betreft casussen waarbij de rekenkamer de beleving heeft onderzocht.

casusonderzoek blijkt dat de COE in twee casussen aan de melder of de persoon waarover de melding ging, heeft verteld hoe de casus zou worden afgehandeld. Dit komt niet overeen met de procesbeschrijving waarin staat dat dit door de clustercoördinator integriteit gedaan zou moeten worden.[342]

6-2-4 rolonduidelijkheid

Zoals beschreven in paragraaf 6-2-1 is het aan de concerndirecteur om na onderzoek het vervolg van een casus te bepalen. Uit het onderzoek van de rekenkamer blijkt dat het in de praktijk niet altijd duidelijk is dat het bij integriteitscasussen aan de concerndirecteur is om maatregelen te treffen. In twee casussen troffen leidinggevende maatregelen, omdat ze in de veronderstelling waren dat dit binnen hun bevoegdheden viel. Een leidinggevende zei hierover: “Echt lastig van ja, wat is mijn eigen kader waarin ik nog kan handelen? Ik heb mijn eigen bevoegdheden, maar blijkbaar gelden die niet allemaal meer in dit verband. Maar waarom dan niet en wanneer dan weer wel, dat was me ook niet helemaal scherp dus dat vond ik wel ingewikkeld manoeuvreren.”[343] Dat het niet geheel duidelijk is wat de bevoegdheden van leidinggevenden zijn rondom het treffen van maatregelen blijkt ook uit de gespreksleidraad ‘hoor en wederhoor bij maatregelen’. In dit document wordt bijvoorbeeld ook niet de rol van de concerndirecteur benoemd en ook niet dat een leidinggevende mogelijke problemen rondom integriteit moet doorzetten naar de coördinator integriteit.[344]

6-2-5 tevredenheid getroffen maatregelen

Het treffen van maatregelen kan leiden tot een positieve reactie bij de melder. In een onderzochte casus werd een melder snel uit een situatie gehaald waarbij ongewenste omgangsvormen werden ervaren. De melder was erg tevreden over deze actie.[345] Ook een goede uitleg van de getroffen maatregelen blijkt te kunnen bijdragen aan een tevreden gevoel bij de melder en de betrokken afdeling. In een onderzochte casus is in een teamoverleg uitgelegd welke maatregelen de gemeente ging treffen en waarom dat voor de pleger en de organisatie beter is. Dit leidde ertoe dat de melder vond dat de casus “netjes” was afgehandeld en de uitkomst ook “prima” was. De maatregel zelf kan ook de tevredenheid van de melder beïnvloeden. In een onderzochte casus bleek dat de melder vond dat de casus passend is afgehandeld, omdat er een maatregel werd getroffen die als “correct” ervaren werd.[346]

Het tegenovergestelde vindt ook plaats. In een onderzochte casus had de gemeente geen aangifte of melding bij de politie gedaan, terwijl de pleger had toegegeven een delict te hebben gepleegd. Dit vond de melder onnavolgbaar.[347]

Het overplaatsen van medewerkers (plegers en melders) wordt niet altijd ervaren als de ideale oplossing. Zo onderzocht de rekenkamer een casus waarbij er volgens de melder veel klachten waren over de leidinggevende. De mondige medewerkers van deze leidinggevende, waaronder de melder, zijn overgeplaatst. De melder was blij met

342 Casusonderzoek: dit betreft casussen waarbij de rekenkamer de dossiers heeft onderzocht.

343 Casusonderzoek: dit betreft een casus waarbij de rekenkamer het dossier heeft onderzocht.

344 Gemeente Rotterdam, Gespreksleidraad hoor en wederhoor bij maatregelen’, 2021, pp. 1-3.

345 Casusonderzoek: dit betreft een casus waarbij de rekenkamer de beleving heeft onderzocht.

346 Casusonderzoek: dit betreft casussen waarbij de rekenkamer de beleving heeft onderzocht.

347 Casusonderzoek: dit betreft een casus waarbij de rekenkamer de beleving heeft onderzocht. De bevinding is ook gebaseerd op aanvullende stukken die de rekenkamer heeft ontvangen.

de overplaatsing, maar vond het onbevredigend dat er nooit iets tegen het ongewenste gedrag ondernomen is, terwijl de melder signalen opving dat dit bleef voortbestaan.[348] Het komt ook voor dat een pleger wordt overgeplaatst, maar dat er op de nieuwe werkplek nieuwe problemen ontstaan, zoals een arbeidsconflict. Dit sterkte de melder in de overtuiging dat de melding niet passend was afgehandeld.[349] Daarnaast zouden melders ook graag zien dat de gemeente monitort of getroffen maatregelen volstaan.

Melders geven ook aan dat functionarissen hoger in de gemeentelijke organisatie makkelijker overgeplaatst worden in plaats van dat er meer serieuze disciplinaire maatregelen getroffen worden. Dit gebeurt volgens melders met argumenten als dat de plegers ook 'zo veel goed voor de organisatie hebben gedaan', dat ze 'onmisbaar zijn' of dat ze 'al bijna met pensioen gaan'.[350]

Ook uit het cultuuronderzoek blijkt dat de getroffen maatregelen tot onbegrip kunnen leiden. Hierbij kwam ook expliciet naar voren dat de wijze waarop maatregelen getroffen worden voor melders en getuigen bovendien onveilig kan voelen of zijn.

beleving over getroffen maatregelen

Lijnfunctie/werkvoer: "Het valt mij ook op dat directeuren van een afdeling na een grote schending gewoon nog promotie kunnen maken. Het is toch onder de betreffende directeur gebeurd. Misschien had hij er helemaal geen weet van, alleen ik als buitenstaander vind dat hier geen goed signaal vanuit gaat. Ik bedoel iemand hoeft niet genadeloos afgestraft te worden maar ja ik heb nu het idee dat hij beloond wordt."

Lijnfunctie/werkvloer: "Medewerkers die een integriteitsschending hebben gepleegd, blijven soms gewoon in dezelfde functie werken voor de gemeente. Ik snap niet dat je gewoon een grove schending kan begaan en dan gewoon terug kan komen op je werkplek, dat is ongelooflijk. Het kan bovendien een hele onveilige situatie zijn. Bijvoorbeeld voor medewerkers die hebben moeten getuigen in het onderzoek, die zien nu gewoon de plegers lopen. Dat geldt natuurlijk ook voor de melder."

6-2-6 arbeidsconflicten

Casussen kunnen behoorlijk ingewikkeld zijn en verschillende typen integriteitsschendingen bevatten (zie ook paragraaf 3-4-3). In het onderzoek zijn ook casussen geïdentificeerd waarbij melders in een moeilijke situatie zijn terechtgekomen. Uit het casusonderzoek van de rekenkamer blijkt ook dat het melden van een mogelijke schending kan overgaan in een arbeidsconflict. In het groene kader staat meer informatie over arbeidsconflicten.

348 Casusonderzoek: dit betreft een casus waarbij de rekenkamer de beleving heeft onderzocht.

349 Casusonderzoek: dit betreft een casus waarbij de rekenkamer de beleving heeft onderzocht.

350 Casusonderzoek: Dit betreft een casus waarbij de rekenkamer de beleving heeft onderzocht; focusgroep ambtenaren.

wat is een arbeidsconflict?

De definitie van een arbeidsconflict wordt niet in de wet omschreven en de term wordt ook niet eenduidig gebruikt.[351] In de praktijk wordt er van een arbeidsconflict gesproken op het moment dat óf de werknemer óf de werkgever een probleem ervaart in de arbeidsrelatie. Het conflict kan gaan over een veelvoud aan zaken, zoals de inhoud van het werk, een meningsverschil over salaris of functiewijziging of discriminatie op de werkvloer, maar het kan ook een conflict zijn dat ontstaat in de samenwerking door bijvoorbeeld botsende karakters.[352] Bij een arbeidsconflict bestaat de onenigheid in de relatie voor langere tijd en wordt deze niet goed opgelost. Er wordt ook wel van een verstoorde arbeidsrelatie gesproken. Het conflict leidt vaak tot verzuim.[353] In dergelijke gevallen is vaak ook de bedrijfsarts betrokken omtrent het verzuim.[354]

Op het moment dat er een arbeidsconflict bestaat is het in principe aan de werknemer en werkgever om dit, al dan niet met behulp van een mediation-traject, op te lossen. Er kan ook voor gekozen worden om de werknemer over te plaatsen naar een andere functie.[355] Als de partijen er samen niet uitkomen, kunnen ze ervoor kiezen om de arbeidsrelatie te beëindigen. Dit kan met behulp van een vaststellingsovereenkomst. Wanneer de werkgever de werknemer wil ontslaan, kan deze dat aanvragen bij de kantonrechter wegens 'verstoorde arbeidsrelatie'. De werkgever moet dan wel kunnen aantonen dat zij de arbeidsovereenkomst in alle redelijkheid niet kan voortzetten doordat de relatie dusdanig verstoord is. Hiertoe dient de werkgever een dossier op te bouwen.[356]

Op het moment dat er een arbeidsconflict ontstaat, heeft een medewerker geen plek binnen de gemeente waar hij/zij terecht kan. Ook niet als het arbeidsconflict samenhangt met integriteitsvraagstukken. Vertrouwenspersonen mogen medewerkers met een arbeidsconflict niet bijstaan, hoewel enkele vertrouwenspersonen het in de praktijk toch tot hun taak rekenen.[357] Medewerkers kunnen gedurende het arbeidsconflict echter wel intimidatie, agressie en andere vormen van ongewenst gedrag ervaren die de situatie onwerkbaar maken. Dergelijke conflicten kunnen ook gepaard gaan met gezondheidsklachten en uitval. Arbeidsconflicten kunnen kortom het gevolg zijn van (melden van) integriteitsschendingen en het zijn ook situaties waarin zich integriteitsschendingen kunnen voordoen.

351 Nauta, A. P., Weel, A. N. H., Kelder, M. J., & Jong, R. D., 'Dilemma voor de bedrijfsarts. Arbeidsconflicten: wel of niet 'medisch'?'. In *Tijdschrift voor bedrijfs- en verzekeringsgeneeskunde* (9), 2001, pp. 39-41.

352 Hendrikx Advocaten, Wanneer spreek je van een arbeidsconflict? Verkregen van: https://www.hendrikxadvocaten.nl/arbeidsconflict/.

353 De Arbeidsrecht Advocaat, *Arbeidsconflict: wat is het en welke rechten en plichten hebben de werkgever en werknemer?* Verkregen van: https://www.de-arbeidsrecht-advocaat.nl/blog/alles-over-een-arbeidsconflict#:~:text=Een%20arbeidsconflict%20is%20een%20conflictsituatie,en%20soms%20zelfs%20arbeidsongeschikt%20worden.

354 Nauta, A. P., Weel, A. N. H., Kelder, M. J., & Jong, R. D., 'Dilemma voor de bedrijfsarts. Arbeidsconflicten: wel of niet 'medisch'?'. In *Tijdschrift voor bedrijfs- en verzekeringsgeneeskunde* (9), 2001, pp. 39-41.

355 De Arbeidsrecht Advocaat. *Arbeidsconflict: wat is het en welke rechten en plichten hebben de werkgever en werknemer?* Verkregen van: https://www.de-arbeidsrecht-advocaat.nl/blog/alles-over-een-arbeidsconflict#:~:text=Een%20arbeidsconflict%20is%20een%20conflictsituatie,en%20soms%20zelfs%20arbeidsongeschikt%20worden.

356 De Arbeidsrecht Advocaat. *Arbeidsconflict: wat is het en welke rechten en plichten hebben de werkgever en werknemer?* Verkregen van: https://www.de-arbeidsrecht-advocaat.nl/blog/alles-over-een-arbeidsconflict#:~:text=Een%20arbeidsconflict%20is%20een%20conflictsituatie,en%20soms%20zelfs%20arbeidsongeschikt%20worden.

357 Focusgroep ambtenaren.

De rekenkamer weet niet hoeveel van de arbeidsconflicten verweven zijn met casussen integriteitsschendingen of ongewenste omgangsvormen. Wel ontving de rekenkamer tijdens het uitzetten van de enquête verschillende signalen op van oud-medewerkers die wel iets over het integriteitsproces bij de gemeente te zeggen hadden, maar een vaststellingsovereenkomst hadden ondertekend met daarin een geheimhoudingsverklaring. Hierdoor twijfelden ze of ze de enquête wel konden invullen. In deze gevallen was het verlaten van de gemeente dus wel verweven met ervaringen rondom het melden van integriteit of ongewenste omgangsvormen. Ook is in het casusonderzoek één geval onderzocht van een oud-werknemer die middels een vaststellingsovereenkomst zijn werkzaamheden voor de gemeente heeft beëindigd en één geval waarin de gemeente gepoogd heeft de melder te ontslaan, maar de rechter een bemiddelingsverplichting heeft opgelegd.[358]

6-2-7 beroepsmogelijkheden

Uit het onderzoek van de rekenkamer blijkt dat de melders de beroepsmogelijkheden als beperkt ervaren. Melders zouden graag in beroep kunnen gaan tegen het oordeel van de gemeente in een bepaalde melding of de afhandeling ervan.

In de onderzochte casussen hebben drie melders de casus bij de gemeentelijke ombudsman aanhangig gemaakt. In onderstaand kader staat meer informatie over de rol van de gemeentelijke ombudsman.

gemeentelijke ombudsman

De gemeentelijke ombudsman, nu Ombudsman Rotterdam-Rijnmond (ORR), fungeert als extern meldpunt in het kader van de 'Regeling melding vermoeden misstand' en heeft een rol bij het beschermen van melders.[359] Daarnaast speelt de ORR een rol bij het beschermen van melders en als externe onafhankelijke klachtinstantie in het kader van de Algemene wet bestuursrecht bij meldingen ongewenst gedrag.

Regeling melding vermoeden misstanden

Melders kunnen zowel direct bij de gemeentelijke ombudsman melden als eerst intern en indien dit niet volstaat vervolgens bij de ombudsman.[360] Als de gemeente al onderzoek naar de melding doet, kijkt de ORR mee en vraagt om van de resultaten van het onderzoek op de hoogte te worden gehouden. De ombudsman kan aan de hand van de melding en het resultaat van het interne onderzoek besluiten de melding zelf te onderzoeken. De ombudsman heeft daarvoor onderzoeksbevoegdheden, zoals het opvragen van dossiers bij de gemeente en het horen van getuigen en deskundigen. Dat onderzoek kan resulteren in een rapport met bevindingen en een oordeel of de gemeente de melding op de goede manier heeft opgepakt en het standpunt gezien de resultaten van het onderzoek, te begrijpen is. Als daar aanleiding voor is, kan de ombudsman aanbevelingen doen voor de toekomst.

358 Casusonderzoek: dit betreft casussen waarbij de rekenkamer de beleving heeft onderzocht. De bevinding is ook gebaseerd op aanvullende stukken die de rekenkamer heeft ontvangen.

359 Melders die ontslagen worden, kunnen door de Ombudsman Rotterdam-Rijnmond (ORR) financieel bijgestaan worden uit het 'Klokkenluidersfonds' om de juridische kosten te vergoeden.

360 Verder is geregeld dat een melder er in elk geval terecht kan indien hij het oneens is met het standpunt van de directie na het onderzoek, bij een klacht over de aanpak van de melding en als de melding een zwaarwegend belang heeft, bijvoorbeeld omdat deze over een (zeer) hoog geplaatste functionaris gaat.

Protocol ongewenste omgangsvormen
Als de gemeente een melding ongewenst gedrag niet oppakt of iemand is ontevreden met de reactie van de gemeente, eventueel na de gang naar de Landelijke Klachtencommissie Ongewenst Gedrag, dan kunnen melders ook bij de ORR terecht. De ORR kan dezelfde acties inzetten als naar aanleiding van meldingen van een vermoeden van een misstand.

De ombudsman ontvangt ongeveer tien meldingen over een vermoedelijke misstand en/of ongewenste omgangsvormen per jaar. Ongeveer eens per jaar besluit de ombudsman zelf nader onderzoek uit te voeren.[361] In de jaarverslagen van de ORR staat een verslag van het aantal meldingen en de lessen die daaruit getrokken kunnen worden.

Deze drie melders geven aan dat in hun beleving de ombudsman in hun casussen geen verschil heeft kunnen maken en daarom het contact met de ombudsman niet heeft opgeleverd wat zij ervan hadden gehoopt.[362] De rekenkamer heeft geen onderzoek gedaan naar integriteitsmeldingen bij de ombudsman.

Een melder kan ook naar het Huis voor Klokkenluiders stappen. Meer informatie over het Huis voor Klokkenluiders staat in onderstaand kader.

Huis voor Klokkenluiders
Het Huis voor Klokkenluiders geeft meldadvies aan werknemers die een misstand vermoeden. Hiervoor is het wel noodzakelijk dat het een misstand betreft zoals beschreven in paragraaf 1-3. De adviseurs vertellen welke vervolgstappen het beste gezet kunnen worden en hoe de wet melders van misstanden bescherming biedt na het doen van een melding, maar ook welke risico's er bestaan. Een melder kan ook een melding doen bij het Huis voor Klokkenluiders en/of een onderzoek aanvragen. Het huis kan twee typen onderzoek doen

- Misstandonderzoek: onderzoek naar een vermoedelijke werkgerelateerde misstand.
- Bejegeningsonderzoek: onderzoek naar de wijze waarop een werkgever met de melder is omgegaan.

Op de website van het Huis voor Klokkenluiders wordt nog gespecificeerd dat zij geen onderzoek kan doen naar gevallen 'van horen zeggen'. Een vermoeden moet gebaseerd zijn op 'redelijke gronden'. De melder moet zelf dingen gezien of meegemaakt hebben en bijvoorbeeld stukken kunnen laten zien waarop zij zich baseert.[363]

Uit het jaarverslag van het Huis voor Klokkenluiders blijkt dat zij in 2021 208 schriftelijke verzoeken om advies heeft ontvangen. In 11 van de 208 gevallen werd vastgesteld dat er sprake was van een vermoeden van een misstand van maatschappelijk belang. Ook zijn er in 2021 249 telefonische aanvragen tot advies behandeld. In 2021 zijn er 21 onderzoeksverzoeken gedaan. Geen hiervan is in behandeling genomen. Er zijn in 2021 wel twee bejegeningsonderzoeken uitgevoerd. Het verzoek hiertoe is al voor 2021 gedaan.[364]

361 Strated Consulting, 'Onderzoek naar de kwaliteit van de Rotterdamse ambtelijke integriteitsketen', 7 mei 2021, p. 29; gemeente Rotterdam, jaarverslagen 2020, 2021, 2022.

362 Casusonderzoek; dit betreft casussen waarbij de rekenkamer de beleving heeft onderzocht.

363 Huis voor Klokkenluiders. 'Ik vermoed een misstand' en 'Melding en onderzoek'. Verkregen van: https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/.

364 Huis voor Klokkenluiders, 'Jaarverslag 2021', ongedateerd, p. 12 en p. 15.

Binnen het casusonderzoek is in geen enkele casus door de melder contact opgenomen met het Huis voor de Klokkenluiders. In de enquête hebben slechts vier van de meer dan viereneenhalfduizend respondenten die een melding hebben gemaakt, hier (ook) gemeld of de casus besproken; dat is minder dan 0,1%. Het huis voor de Klokkenluiders is klaarblijkelijk een meldpunt waar niet veel melders zich toe wenden. Bovendien blijkt uit bovenstaand kader dat het huis ook op jaarbasis niet veel onderzoeken in behandeling neemt.

6-3 nazorg

De nazorg is niet beschreven als een onderdeel van het 'Protocol onderzoek vermoeden misstand'. Het ontwikkelen van een proces voor de nazorg en het beleggen van de verantwoordelijkheden hiervoor zijn wel onderdeel van het actieplan van de gemeente (zie ook paragraaf 2-3 voor meer informatie over het actieplan).[365] Ten tijde van het schrijven van dit rekenkamerrapport was het plan voor de nazorg nog niet gereed.[366]

De rekenkamer heeft in de enquête gevraagd of respondenten begeleiding/nazorg hebben ontvangen na het doen van een melding. De resultaten zijn weergegeven in onderstaande tabel.

tabel 6-4: heeft u begeleiding/nazorg ontvangen na afhandeling melding?

ja, er is voldoende begeleiding/aandacht geweest	12%
ja, er is begeleiding/aandacht geweest, maar die was onvoldoende	5%
nee, terwijl ik daar wel behoefte aan had	19%
nee, maar er was ook geen begeleiding/aandacht nodig	64%

Bron: respondenten enquête salarisschalen 6 en hoger. N=1.257

Uit tabel 6-4 blijkt dat 83% van de respondenten aangeeft dat zij geen nazorg hebben ontvangen.[367] Het leveren van nazorg was de afgelopen jaren dus geen standaard onderdeel van het behandelen van een melding. Van de respondenten die wel nazorg hebben ontvangen (17%), was twee derde tevreden en vond een derde de nazorg onvoldoende.[368] Daarbij geldt wel dat 64% van de respondenten geen nazorg ontving, maar hier ook geen behoefte aan had. Een kwart van de respondenten geeft aan wel behoefte aan nazorg te hebben gehad of de geboden nazorg als onvoldoende ervaren te hebben.[369]

Uit het cultuuronderzoek blijkt dat de integriteitsfunctionarissen zich bij nazorg richten tot degene over wie de melding ging en dan zelf een inschatting maken of zij nazorg noodzakelijk achten. Vanuit het management wordt nazorg als aandachtspunt benoemd, maar ook dan richt deze zorg zich alleen op degene over wie de melding

365 Gemeente Rotterdam, 'Actieplan Integriteit', versie 7 juni 2023.

366 Dit was in juli 2023.

367 64% + 19% = 83%

368 5 % + 12% = 17% - 12% van de 17% is ongeveer twee derde. 5% van de 17% is ongeveer een derde.

369 Voor de laatste uitspraak zijn de percentages 19% en 6% bij elkaar opgeteld. Dit maakt 25%.

ging. Ten tijde van het cultuuronderzoek was er wat nazorg betreft dus weinig tot geen oog voor de melder.

beleving over nazorg

Focusgroep (staf- en integriteitsrollen): "Ik was een keer in gesprek met een mevrouw waarover een melding was gedaan. Ze kon het niet begrijpen. Ze zei dat ze allemaal goede dingen voor mensen hier in de wijk deed en dat ze ik ben juist heel integer was. Het was misschien meer verdriet dan boosheid. Ik had op dat moment helemaal niet het idee dat ze naar bedrijfsmaatschappelijk werk moest. Als er iets ernstigs was, had ik dat natuurlijk wel gedaan. Maar ik beslis op zo'n moment inderdaad om dat gesprek verder met haar te voeren en als het verder goed verloopt, als ik mijn punten goed kan overbrengen en goed kan luisteren naar haar, dan lijkt me dat voldoende."

Focusgroep (staf- en integriteitsrollen): "Als het dan een keer voorkomt dat iemand wel wat nazorg kan gebruiken, dan zal ik die het beste ook kunnen ook geven. Als het echt zo zwaar zou zijn dat je zegt hier is bedrijfsmaatschappelijk werk nodig, dan zou ik daarnaar verwijzen."

Management: "We hebben aandacht voor nazorg, maar het kan beter. We moeten de beschuldigde in bescherming nemen want je bent pas schuldig als je schuldig bevonden bent. Je moet altijd oog hebben voor een veilige terugkeer van iemand bij wie blijkt dat het onterecht is. Dus iedereen heeft gewoon recht op een menswaardige en eerlijke bejegening, inclusief respect voor de mens als persoon, dus ook in het vervolgtraject. Die zorgvuldigheid die betrachten we wel maar het gewenste effect daarvan, daar kunnen we echt wel nog meer aandacht voor hebben."

Focusgroep (staf- en integriteitsrollen): "Laatst had ik een casus, en toen was iemand ten onrechte beschuldigd en daarna heb ik ook een brief gestuurd van ik kan me voorstellen dat het belastend voor je geweest is, vervelend. We kunnen dit en dit aanbieden, bedrijfsmaatschappelijk werk, mocht je nog vragen hebben kun je contact met me opnemen. Om die mentale gesteldheid van een betrokkene goed te volgen. Maar ook, ja, ik denk dat dat het wel is."

Uit het cultuur- en casusonderzoek van de rekenkamer blijkt dat ook leidinggevenden en het team waarbinnen een vermoedelijke schending heeft plaatsgevonden, het proces rondom een mogelijke schending als zwaar en eenzaam ervaren en ook behoefte aan nazorg kunnen hebben.[370]

In het casusonderzoek kwam ook een grote behoefte bij respondenten naar voren om een goed gesprek binnen het team te hebben over dat wat er heeft plaatsgevonden. Hoewel een dergelijk gesprek niet onder nazorg valt, kan het volgens een leidinggevende wel zo ervaren worden.[371] De behoefte aan een goed gesprek kwam ook in andere casussen naar voren. Daarbij werd ook aangehaald dat het een belemmering is dat dit tijdens het uitvoeren van een onderzoek niet mogelijk is of lijkt te zijn, omdat het onderzoek niet geschaad mag worden (zie ook paragraaf 5-4-2).[372]

370 Casusonderzoek: dit betreft een casus waarbij de rekenkamer de beleving heeft onderzocht; cultuuronderzoek.

371 Casusonderzoek: dit betreft een casus waarbij de rekenkamer de beleving heeft onderzocht.

372 Casusonderzoek: dit betreft casussen waarbij de rekenkamer de beleving heeft onderzocht.

6-4 toekomstige meldingsbereidheid

De rekenkamer heeft respondenten in de enquête gevraagd of zij in dezelfde situatie in de toekomst opnieuw een melding zouden doen. Zo'n 75% bevestigt dit.

In een open vraag van de enquête, waarin gevraagd wordt waarom al dan niet opnieuw gemeld zou worden, geven de meeste respondenten aan dat dit het juiste is om te doen, dat het hun plicht is, of dat ze willen bijdragen aan een integere organisatie. Een gedeelte van de respondenten geeft aan opnieuw te melden, omdat er zorgvuldig is omgegaan met de melding, ze tevreden zijn, het melden werkt en een onwenselijke situatie is verholpen.[373]

Er zijn ook melders die het in de toekomst anders zouden aanpakken, bijvoorbeeld door op een andere plek binnen de organisatie te melden of daarbuiten. Ook geven verschillende respondenten aan in toekomst wel een officiële klacht te willen indienen, aangifte te willen doen of zich te laten ondersteunen door juristen en/of de vakbond.[374]

Uit de enquête blijkt dat een kwart van de respondenten in de toekomst niet meer zou melden of het nog niet weet. Deze respondenten geven aan dat zij het vertrouwen in de organisatie verloren hebben, dat ze het melden hebben ervaren als een te zware belasting en/of dat het melden in hun eigen nadeel was of onveilig. In absolute getallen betreft dit 115 melders die niet opnieuw zouden melden, 200 weten het nog niet.[375]

Uit de analyse van de enquêtedata blijkt dat de tevredenheid over de nazorg invloed heeft op de kans dat iemand in de eenzelfde situatie opnieuw zou melden. De resultaten van deze toets staan in tabel 6-5.

tabel 6-5: mate van tevredenheid en de toekomstige meldingsbereidheid

groep	% dat opnieuw zou melden
voldoende nazorg ontvangen	90%
wel nazorg ontvangen, maar deze was onvoldoende	67%
geen nazorg ontvangen, maar had hier wel behoefte aan	56%

Bron: respondenten enquête salarisschalen 6 en hoger. N=1.249

Zoals in de tabel te zien is, zegt 90% van de respondenten die voldoende begeleiding heeft ontvangen, in de toekomst opnieuw te melden. Van de respondenten die onvoldoende of geen nazorg hebben gehad en daar wel behoefte aan hadden, geeft respectievelijk 67% en 56% aan dat zij in de toekomst opnieuw zouden melden. Dit zijn significant lagere percentages.

373 Enquête: Open vraag in de enquête waarom mensen in de toekomst wel of niet opnieuw zouden melden.

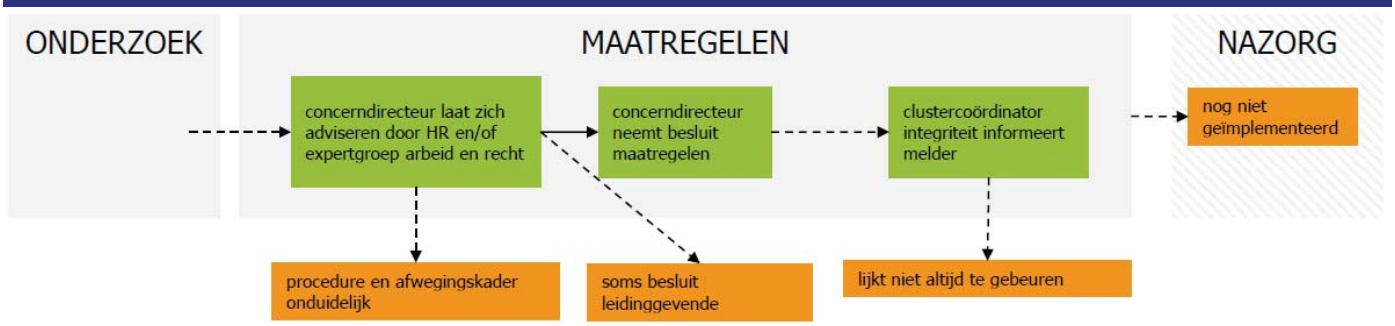
374 Enquête: Open vraag in de enquête waarom mensen in de toekomst wel of niet opnieuw zouden melden.

375 Enquête: Open vraag in de enquête waarom mensen in de toekomst wel of niet opnieuw zouden melden.

6-5 samenvatting en reflectie

De bevindingen van de rekenkamer rondom het al dan niet treffen van een maatregel en de nazorg, zijn samengevat in figuur 6-2. Onder het figuur worden de bevindingen nader toegelicht.

figuur 6-2: processtap afhandelen en bijbehorende bevindingen



Bron: Rekenkamer Rotterdam; toelichting, groene blokken duiden acties van functionarissen met een integriteitsrol aan, in de oranje blokken staan risico's die voortkomen uit het rekenkameronderzoek.

Procedureel is er weinig vastgelegd over de wijze waarop de gemeente beslist of en zo ja welke maatregel wordt opgelegd. Alleen uit het stroomschema dat bij de 'Regeling melding vermoeden misstand' en het 'Protocol onderzoek vermoeden misstand' is opgesteld, blijkt dat de concerndirecteur dit besluit zou moeten nemen, op basis van een advies van HR of de Expertgroep Arbeid en Recht.[376] Hoe dit advies tot stand komt, is niet duidelijk en richtlijnen over wanneer welke maatregelen gepast zijn, bestaan niet.

In hoeverre het treffen van maatregelen daadwerkelijk plaatsvindt door de concerndirecteur op basis van een advies en welke afwegingen en overwegingen daarbij zijn gemaakt, kan de rekenkamer niet vaststellen. De adviezen waren namelijk niet in de opgevraagde casusdossiers opgenomen. Uit het onderzoek blijkt wel dat HR professionals of de werkgroep vaak betrokken waren bij de casus. Door het ontbreken van een goede rapportage over de getroffen maatregelen en de bijbehorende registratie is het bovendien moeilijk te reconstrueren welke maatregel de gemeente wanneer heeft genomen. Laat staan dat er een uitspraak gedaan kan worden over de mate waarin gelijke gevallen gelijk worden behandeld en ongelijke gevallen ongelijk. Integriteitsfunctionarissen van de gemeente benoemen het treffen van passende maatregelen zelf als uitdaging en in het bijzonder de balans tussen uniformiteit en maatwerk. De rekenkamer onderschrijft deze zorg.

Het gebrek aan kennis over welke maatregel wanneer getroffen wordt, blijkt ook uit de verantwoording van de gemeente hierover aan de gemeenteraad. Uit de beschikbare gegevens is geen eenduidig beeld te schetsen van de getroffen maatregelen. Daarnaast heeft de rekenkamer ook signalen ontvangen dat de gemeente ook andere maatregelen treft, zoals ambtenaren terugzetten uit leidinggevende functies, het

376 Dat deze bevoegdheid bij de concerndirecteur ligt, is geregeld in het Besluit ondermandaat, ondervolmacht en ondermachtiging P&O van de Algemeen Directeur.

overplaatsen van ambtenaren, demotie en het onthouden van een promotie. Over dergelijke maatregelen is in de verantwoording niets terug te vinden.

In de praktijk blijkt er rondom het treffen van maatregelen bovendien ook nog rolonduidelijkheid te bestaan. Voor leidinggevenden kan het verwarrend zijn dat het bij integriteitsschendingen niet binnen hun bevoegdheden ligt om maatregelen te treffen, terwijl dat op andere momenten wel het geval is.

In het proces voor ongewenste omgangsvormen is overigens geheel niets geregeld rondom het mogelijk treffen van maatregelen, hoewel in de praktijk jaarlijks in enkele tot tientallen gevallen wel maatregelen worden getroffen. In de praktijk blijkt de gemeente in gevallen een overplaatsing toe te passen. De melder wordt aanzienlijk vaker overplaatst dan de beklaagde. Het treffen van deze maatregel moet wellicht in het licht van de werkwijze van de vertrouwenspersonen gezien worden, waarin de acties gericht zijn op de-escalatie en zorgen dat medewerkers kunnen blijven (samen)werken. In het kader van de verwevenheid van ongewenste omgangsvormen met integriteit is het echter ook goed voor te stellen dat dit voor de melders weinig bevredigd is. Immers betreft het gedrag dat zij ervaren als grensoverschrijdend. Uit de data van de rekenkamer blijkt dat het voor melders inderdaad als onrechtvaardig voelt op het moment dat zij worden overplaatst in plaats van de beklaagde.

Uit het onderzoek van de rekenkamer blijkt dat de al dan niet getroffen maatregelen de gemoederen in de gemeente bezig kunnen houden. Er zijn zorgen over de effectiviteit van maatregelen en er zijn twijfels of hogere ambtenaren wel aan dezelfde standaarden worden gehouden als ambtenaren in lagere salarisschalen. Hoewel exacte cijfers ontbreken, is ook in literatuur wel eens aangegeven dat de perceptie van medewerkers is dat integriteit er is om het gedrag lager in de organisatie te sturen en dat bovenaan in de organisatie andere regels gelden.[377] Dit is schadelijk omdat, zoals aangegeven in hoofdstuk 4, juist de rol van leidinggevenden bij integriteit van groot belang is voor het gedrag van de overige medewerkers.

Melders geven dan ook aan behoefte te hebben aan een beroepsmogelijkheid. De bestaande externe opties van ombudsman, het Huis voor Klokkenluiders en de Landelijke Klachtencommissie werden in de onderzoeksperiode nauwelijks benut.[378]

De nazorg is een hiaat in het huidige beleid en de processen. De gemeente is wel bezig met het opstellen van een nazorgplan. Uit het onderzoek van de rekenkamer blijkt dat het overgrote merendeel van melders op dit moment geen nazorg ontvangt, waarbij ook 64% aangeeft daar geen behoefte aan te hebben. Daarnaast lijkt er in het denken over nazorg vooral oog te zijn voor degene waar de melding over ging en is er weinig tot geen aandacht voor de melder. Dit komt de toekomstige meldingsbereidheid echter niet ten goede. Van de melders die in de enquête aangeven voldoende nazorg te hebben ontvangen, zou namelijk 90% opnieuw een melding doen. Op het moment dat er geen nazorg is ontvangen, maar daar wel behoefte aan was, geeft een aanzienlijk kleiner deel aan opnieuw te melden, te weten: 56%.

377 Heres, L., 'Van amoreel naar ethisch leiderschap'. In *Jaarboek integriteit,* 2015, pp. 22-29.

378 Ter volledigheid, melders kunnen ook bij de manager integriteit een klacht indienen.

Ander onderzoek bevestigt dat de ervaringen met melden effect hebben op de toekomstige meldbereidheid, zoals aangegeven in hoofdstuk 3.[379] Dit blijkt de gemeente Rotterdam ook parten te spelen. 315 melders hebben aangegeven in de toekomst geen melding meer te willen doen of het nog niet te weten, omdat het geen zin heeft, ze het vertrouwen in de gemeente hebben verloren of omdat ze het melden een te zware belasting vinden. Deze ruim driehonderd melders voegen zich bij de andere 38% van de respondenten (te weten 829 (oud)medewerkers) die er op voorhand al voor gekozen hebben hun melding niet aanhangig te maken bij een meldpunt. Andere melders geven aan in de toekomst wel opnieuw te melden, maar het dan anders te willen doen, bijvoorbeeld door zich te laten ondersteunen door juristen of de vakbond of door een officiële klacht in te dienen.

Het onderzoek van de rekenkamer laat zien dat meldingen door medewerkers een belangrijke bron zijn voor het detecteren van integriteitsschendingen en dat een aanzienlijk deel van de meldingen gegrond wordt verklaard. Tegen die achtergrond is het negatieve effect dat de huidige nazorgpraktijk op de meldingsbereidheid heeft zorgelijk.

379 Heres, L., Penning de Vries, J. & Terpstra, N. 'Melden met succes: Een verkennend onderzoek naar de kenmerken van succesvol verlopen interne meldprocessen integriteit.' Utrecht: Universiteit Utrecht, augustus 2022.

7 leren van mogelijke integriteitsschendingen

7-1 inleiding

De laatste stap in het integriteitsproces is het leren van een (mogelijke) integriteitsschending. In dit hoofdstuk wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

- Hoe leert de gemeente van (mogelijke) integriteitsschendingen en in hoeverre wordt de kennis voldoende gebruikt om nieuwe integriteitsschendingen te voorkomen?

De gemeente kan op verschillende manieren leren van (mogelijke) integriteitsschendingen. Ze kan leren op casusniveau en ze kan casusoverstijgend lessen opdoen door binnen de organisatie op zoek te gaan naar patronen. In dit hoofdstuk worden beide manieren van leren belicht. In paragraaf 7-2 wordt besproken in hoeverre de gemeente leert op casusniveau. In paragraaf 7-3 wordt besproken in hoeverre de gemeente casusoverstijgende lessen op doet. In beide paragrafen wordt besproken in hoeverre de gemeente de opgedane lessen gebruikt om nieuwe integriteitsschendingen te voorkomen en hoe de cultuur binnen de organisatie hierop van invloed is. In paragraaf 7-4 volgt de samenvatting en reflectie.

7-2 leren op casusniveau

De gemeente kan leren op casusniveau op het moment dat zich een (mogelijke) integriteitsschending voordoet. Om adequaat te leren op casusniveau moet de gemeente een structuur en cultuur hebben die leren van een (mogelijke) schending stimuleren.

7-2-1 proces

De gemeente Rotterdam heeft geen vaste structuur om te leren op casusniveau. Uit gesprekken die de rekenkamer heeft gevoerd, blijkt dat de gemeentelijke organisatie wel de ambitie heeft om leren onderdeel te maken van de ‘Regeling melding vermoeden misstand’ en daarin vast te leggen wat er moet gebeuren om van een casus te leren.[380] Alhoewel er (nog) geen structuur is, heeft de gemeente wel een hulpmiddel gecreëerd om leren op casusniveau te stimuleren. In 2021 zijn de zogenaamde ‘side letters’ ontwikkeld, waarmee de gemeente op casusniveau lessen verzamelt.[381]

side letters

Een side letter is een bijproduct van het onderzoek dat de COE doet naar een casus. In de side letter verzamelt de COE de lessen die tijdens het onderzoek zijn opgedaan. Het is de bedoeling dat in een side letter wordt gerapporteerd over de brede context van de casus en dat er leerpunten en aanbevelingen worden opgenomen. De side letter wordt opgesteld door de COE, die de hulp kan inroepen van de Expertgroep Arbeid en

380 Interview ambtenaar.

381 Interview ambtenaar.

Recht.[382] De COE stuurt de side letters na afhandeling van de casus door naar de clustercoördinator integriteit, die het gebruikt om een terugkoppeling te geven aan de leidinggevende(n) van de betreffende afdeling.[383]

Er zijn sinds 2021 zeven side letters opgesteld. Het is onduidelijk wanneer er een side letter wordt opgesteld en wanneer niet. Het is tevens onduidelijk of voor deze side letters gebruik is gemaakt van de Expertgroep Arbeid en Recht. Van de zeven side letters heeft de rekenkamer er vier ontvangen. De vier side letters die de rekenkamer heeft ontvangen, bevatten allemaal een inleiding waarin de context van de casus wordt geschetst. Sommige side letters bevatten ook onderzoeksbevindingen. In elke side letter worden concrete aanbevelingen gedaan. De aanbevelingen zijn voornamelijk gericht op hard controls. Er worden geen aanbevelingen over het meldproces of de meldcultuur gedaan (de COE doet hier dan ook geen onderzoek naar).[384] De ervaring met de side letters is nog beperkt. Daarom is het onduidelijk hoe de side letters verder in de praktijk functioneren.

leren van casussen buiten side letters om

In het casusonderzoek kwam de rekenkamer enkele casussen tegen waar de gemeente kans zag om van de casus te leren zonder dat gebruik gemaakt werd van een side letter. In vijf casussen (van de 17 casussen) zijn er verbeteringen doorgevoerd naar aanleiding van de specifieke casus. Het betrof in bijna al deze casussen verbeteringen gericht op de inrichting van de processen en het inzetten van hard controls. Bij twee van deze casussen zijn de lessen in het onderzoeksrapport of in een geleidende brief expliciet gemaakt. Bij één casus werden tijdens het onderzoek al maatregelen genomen. Ook een casus die middels een zogenaamd ‘lijnonderzoek’ onderzocht werd, leidde tot verbeteringen in de organisatie. Binnen één casus werd een verbetering getroffen gericht op gedrag. In deze casus werd het verzoek gedaan om sociaal media gebruik bij medewerkers onder de aandacht te brengen. De rekenkamer kwam ook casussen tegen waarbij er wel lessen te leren waren, maar deze niet werden opgedaan, ook niet door de COE.[385]

In hoeverre de gemeente de lessen vanuit casussen doorvoert, is onduidelijk. In de casusgesprekken die de rekenkamer heeft gevoerd, hebben leidinggevenden wel aangegeven dat zij aanbevelingen die door de COE worden gedaan doorvoeren. De leidinggevenden gaven aan dat het makkelijker is om iets te leren als de lessen en aanbevelingen expliciet zijn gemaakt.[386] Dit is in een onderzoeksrapport zonder side letter dus niet altijd het geval.

7-2-2 cultuur

In de gevoerde casusgesprekken, hebben leidinggevenden aangegeven dat zij het belangrijk vinden om te leren van casussen. In de casusgesprekken kwam echter ook naar voren dat leidinggevenden lessen kunnen ervaren als een berisping, wat ervoor

382 Interview ambtenaar.

383 In ambtelijk wederhoor is aangegeven dat sinds juni 2023 de side letters ook worden besproken in het portefeuillehoudersoverleg. Ook wordt naar aanleiding hiervan een managementreactie toegevoegd.

384 Vier verschillende side letters van verschillende clusters.

385 Casusonderzoek: dit betreft vijf casussen waarbij de rekenkamer de dossiers heeft onderzocht.

386 Casusonderzoek: dit betreft casussen waarbij de rekenkamer de beleving heeft onderzocht.

kan zorgen dat zij minder openstaan om te leren.[387] Uit het cultuuronderzoek blijkt bovendien dat de privacy rondom casussen de ruimte om te leren kan beperken.

beleving belemmeringen voor een lerende houding op casusniveau

Focusgroep (management): "Ik ga heel prudent om met communiceren over integriteitsschendingen. Maar daardoor leer je er ook weer wat minder van."

Focusgroep (mix aan rollen): "We zijn niet uit op leren. In algemene zin wordt er op een individu gereageerd en niet op het waarom het kon gebeuren. Dus die vraag wordt niet eens gesteld."

Focusgroep (mix aan rollen): "We zeggen dat we een lerende organisatie zijn. Nou dat zijn we totaal niet. Het management moet naar onze teamleiders uitstralen dat fouten maken mag. Nu mag dat dus niet. We gaan nooit het gesprek aan. Je krijgt een sanctie en dan?"

Focusgroep (mix aan rollen): "Er zijn meerdere clubs in onze organisatie die het best wel moeilijk hebben. Die niet altijd even weerbaar zijn. Wat doe je dan met zo´n melding. Is dat iets waarvan je zegt: foei en dat mag nooit meer voorkomen en ik ga er gelijk bovenop? Of je gaat met elkaar kijken hoe je van die melding kan leren en hoe je het gesprek aan kan gaan met die medewerker? Want die snapt echt wel wat er niet goed gaat. En dan vind ik eigenlijk het daarvan leren belangrijker dan het doorgeven."

Ook de focus op resultaten kan leren in de weg staan. Leidinggevenden ervaren in hun werk dat (concrete) resultaat erg belangrijk zijn, hierdoor hebben zij de neiging zich te richten op het oplossen van problemen en het treffen van sancties, in plaats van het leren van een zaak. Deze resultaatgerichtheid kan ervoor zorgen dat leidinggevenden geen ruimte voelen, of zich niet veilig voelen, om leerkansen te bekijken, omdat zij hierop beoordeeld kunnen worden.[388]

7-3 casusoverstijgend leren

De gemeente kan casusoverstijgend leren op het moment dat zich meerdere integriteitsschendingen hebben voorgedaan. Ze kan casusoverstijgend leren door op zoek te gaan naar patronen en overeenkomsten tussen soortgelijke schendingen of juist door verschillende schendingen binnen hetzelfde organisatieonderdeel te analyseren en tegen elkaar af te zetten. Hiervoor heeft de gemeente een structuur en cultuur nodig die casusoverstijgend leren mogelijk maken.

7-3-1 proces

Net als op casusniveau heeft de gemeente geen vast proces om op casusoverstijgend niveau te leren. Wel heeft ze ook hiervoor hulpmiddelen gecreëerd. Ze heeft een nieuw registratiesysteem geïntroduceerd, een concernbreed meldingenoverleg opgezet en een kennisbank aangekondigd (zie ook paragraaf 2-3).

registratiesysteem

In 2022 heeft de gemeente het oude registratiesysteem GIR vervangen door het nieuwe registratiesysteem GIRS. De COE, de clustercoördinatoren integriteit, de

387 Casusonderzoek: dit betreft casussen waarbij de rekenkamer de beleving heeft onderzocht.

388 Cultuuronderzoek.

vertrouwenspersonen en de Expertgroep Arbeid en Recht hebben toegang tot dit nieuwe registratiesysteem. In het nieuwe registratiesysteem GIRS kunnen de datum en een korte omschrijving van de melding, het oordeel over de melding en sancties worden opgenomen.[389] Dit komt overeen met de data die werd verzameld in GIR.

De bedoeling van het nieuwe registratiesysteem is vooral dat het gebruiksvriendelijker is en kan worden gebruikt voor data-analyses. Uit de gesprekken die de rekenkamer heeft gevoerd, blijkt dat het nieuwe systeem als een verbetering wordt ervaren, omdat het inderdaad toegankelijker is.[390] Volgens de ambtenaren wordt het systeem nog niet gebruikt om data-analyses uit te voeren.[391]

meldingenoverleg
Sinds 2022 vindt er elke twee weken een meldingenoverleg plaats. Dit meldingenoverleg vindt plaats tussen de COE, de clustercoördinatoren integriteit en de Expertgroep Arbeid en Recht. Het overleg is bedoeld om meldingen te bespreken, een gemeenschappelijke lijn te ontwikkelen en van elkaar te leren (zie ook paragraaf 4-3-3).[392]

Uit de gesprekken die de rekenkamer heeft gevoerd, blijkt dat het meldingenoverleg door de verschillende partijen als zinvol wordt ervaren. In het overleg kunnen perspectieven uitgewisseld worden, wat ervoor zorgt dat de partijen van elkaar leren.[393] De lessen die tijdens het meldingenoverleg worden opgedaan, worden niet vastgelegd. Uit de gesprekken, is gebleken dat de lessen uit het meldingenoverleg in de toekomst in de kennisbank moeten landen.[394]

kennisbank
De kennisbank moet een algemeen draaiboek met geleerde lessen worden. De gemeente is bezig met het verder uitwerken van de kennisbank. De kennisbank is vooralsnog niet gereed.[395]

7-3-2 cultuur

In het cultuuronderzoek is naar voren gekomen dat het volgens medewerkers nog niet in de cultuur van de gemeente Rotterdam zit om casusoverstijgend te leren van (mogelijke) integriteitsschendingen. Zij ervaren dat er maar weinig stilgestaan wordt bij mogelijke lessen of rode draden.

389 Interviews ambtenaren.
390 Interviews ambtenaren.
391 Interviews ambtenaren.
392 Interview ambtenaar.
393 Interviews ambtenaren.
394 Interview ambtenaar.
395 Interview ambtenaar.

beleving over ruimte om te leren van fouten
Focusgroep (staf- en integriteitsrollen): "Leren van fouten uit het verleden gebeurt nog veel te weinig. We hebben het over integriteit, maar wat zijn voorbeelden? Wanneer kan het nou fout gaan en hoe handel je dan? Ik denk dat het goed is om daar vaker stil bij te staan."

Management: "Het zit niet goed in onze cultuur om van dingen die gebeuren goed de rode draden eruit te halen en er goed lerend ernaar te kijken. Een veilige leeromgeving creëren waarin je zegt: wat is het mooi dat dit de rode draad is, hoe gaan we daarmee om? Ik denk dat we daar veel nog echt aan kunnen doen."

de gemeente als lerende organisatie

Zoals gezegd werkt de gemeente wel toe naar een lerende organisatie. Ze doet dit niet alleen door leren te borgen in de 'Regeling melding vermoeden misstand', maar ook door te leren van onderzoek, literatuur en andere organisaties. Tevens is in het 'Actieplan Integriteit' opgenomen dat de gemeente wil werken aan een relatie en netwerk met de G4-gemeenten, de Erasmus Universiteit, andere gemeenten en overheidsorganisaties. De gemeente wil onder andere kennisbijeenkomsten organiseren met deze partijen om leren mogelijk te maken.[396]

De gemeente heeft daarnaast een bijzondere leerstoel integriteit mogelijk gemaakt. Prof. dr. Leonie Heres is per 1 december 2021 benoemd op deze leerstoel. De bijzondere leerstoel is bedoeld om onderzoek naar publieke integriteit, en bestuurlijke integriteit in het bijzonder, een impuls te geven. De kennis die het onderzoek van de leerstoel oplevert, moet worden vertaald naar concrete handvatten voor de gemeentelijke praktijk, bijvoorbeeld in de vorm van interactieve werksessies, trainingsmateriaal, praktische handreikingen en uitlegvideo's.[397]

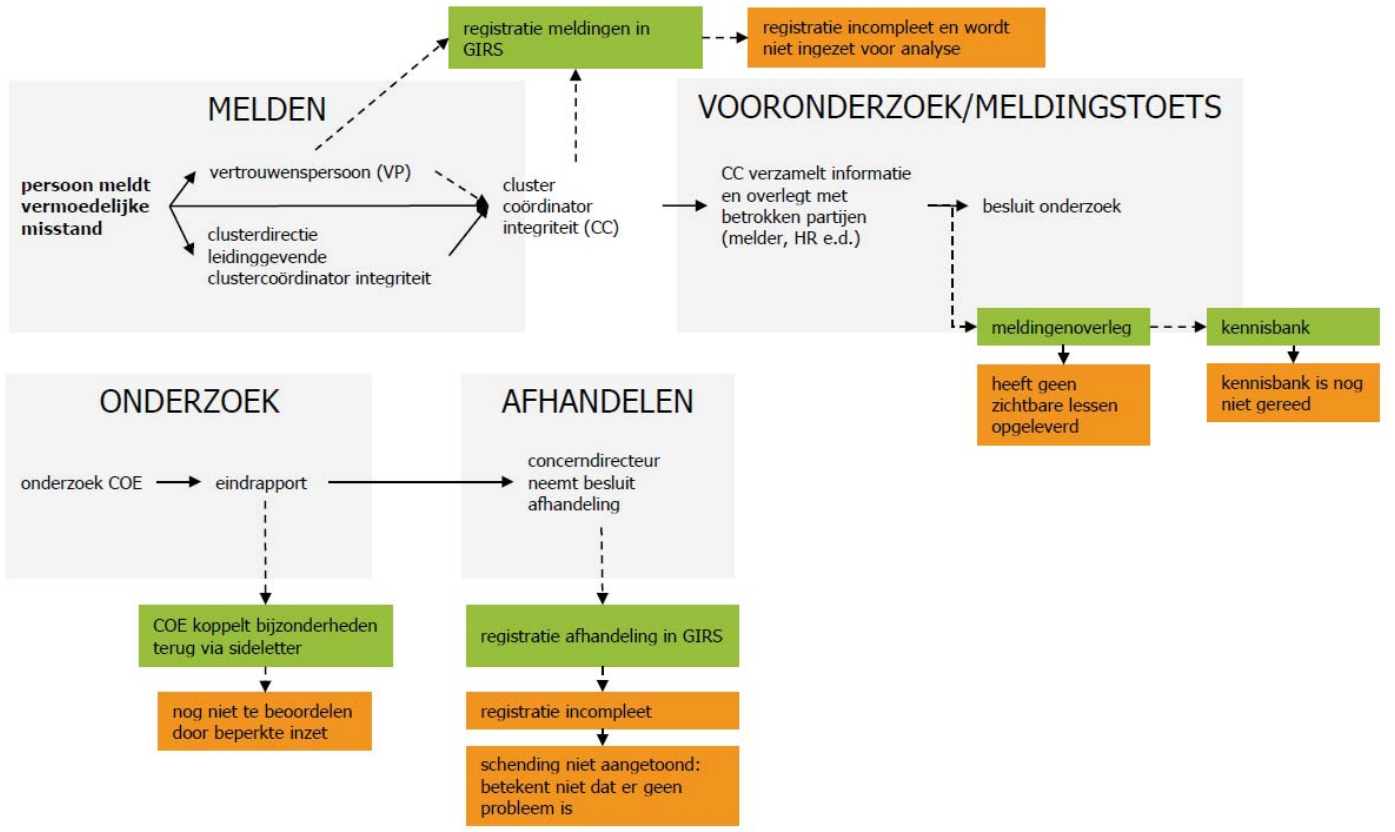
396 Gemeente Rotterdam, 'Actieplan Integriteit', versie 7 juni 2023.

397 Erasmus Universiteit Rotterdam. *Leonie Heres bijzonder hoogleraar integriteit van het lokaal bestuur*. Verkregen van: https://www.eur.nl/nieuws/leonie-heres-bijzonder-hoogleraar-integriteit-van-het-lokaal-bestuur.

7-4 samenvatting en reflectie

De rekenkamer heeft haar bevindingen rondom de processtap leren samengevat in figuur 7-1. Onder de afbeelding staan de bevindingen verder toegelicht.

figuur 7-1: processtap leren en bijbehorende bevindingen



Bron: Rekenkamer Rotterdam; toelichting figuur: groene blokken duiden acties van functionarissen met een integriteitsrol aan in de oranje blokken staan risico's die voortkomen uit het rekenkameronderzoek.

De gemeente heeft geen vast proces om op casusniveau van (mogelijke) integriteitsschendingen te leren. Ze heeft wel een hulpmiddel in het leven geroepen: de side letter. Sinds 2021 zijn er zeven side letters opgesteld, waarvan de rekenkamer er vier heeft kunnen inzien. Hierdoor kan nog maar op beperkte schaal iets gezegd worden over het functioneren in de praktijk. De gemeente blijkt op casusniveau ook lessen te halen uit de onderzoeksrapporten van de COE. Deze lessen richten zich voornamelijk op de verbetering van hard controls en niet zozeer op de meldcultuur of het meldproces. Ook worden lessen in onderzoeksrapporten niet altijd concreet gemaakt, wat het leren belemmert.

De gemeente heeft evenmin een vast proces om casusoverstijgend van integriteitsschendingen te leren. Daarnaast loopt de gemeente op casusoverstijgend niveau aan tegen incomplete registraties en dossiers (zie paragraaf 4-3-2). Hierdoor is de data om grote trends binnen de gemeente te benoemen onvolledig. De gemeente hoopt hier met het nieuwe registratiesysteem verandering in te brengen, maar ook met dit nieuwe systeem zijn nog geen casusoverstijgende analyses uitgevoerd.

Een andere kans op casusoverstijgend leren is via het meldingenoverleg. Hoewel de verschillende partijen die deelnemen het meldingenoverleg als nuttig ervaren, omdat er op toegankelijke wijze lessen kunnen worden uitgewisseld, heeft dit overleg nog geen zichtbare lessen opgeleverd. De lessen moeten landen in de kennisbank, die nog niet gereed is.

Ten slotte gaan er lessen verloren rondom meldingen die niet kunnen worden aangetoond. Als een melding niet kan worden aangetoond, betekent dat niet dat er geen problemen zijn en er geen lessen opgehaald kunnen worden. De gemeente besteedt op dit moment echter geen aandacht aan mogelijke lessen uit dit soort meldingen (zie paragraaf 5-3-3).

In het cultuuronderzoek van de rekenkamer kwamen enkele belemmerende factoren voor leren naar voren. Op casusniveau kan het belang van privacy volgens respondenten belemmerend werken. In de brede zin werd benoemd dat er belemmeringen gevoeld worden om integriteit op een open wijze te bespreken en in een veilige omgeving leerkansen te bekijken, omdat respondenten in het cultuuronderzoek het gevoel hebben dat dit samenhangt met de focus op het boeken van resultaten. Op het moment dat alleen resultaten tellen, is er minder ruimte om fouten te maken.[398] Inspanningen van de gemeente laten zien dat zij hieraan wil werken en wil komen tot een lerende organisatie. De gemeente is onder andere voornemens een kennisnetwerk op te zetten en ze heeft een bijzondere leerstoel mogelijk gemaakt om onderzoek naar integriteit een impuls te geven.

398 Herés, L., 'Van amoreel naar ethisch leiderschap'. In *Jaarboek integriteit*, 2015, p. 6.

bijlagen

bijlage 1 onderzoeksverantwoording

inleiding
Het onderzoek naar integriteit heeft betrekking op de periode 2016 t/m heden. Het rapport is gebaseerd op:
- documentenstudie;
- literatuurstudie;
- interviews met ambtenaren en experts;
- een enquête onder alle ambtenaren in dienst van de gemeente Rotterdam en alle ambtenaren die in de afgelopen 5 jaar uit dienst zijn getreden bij de gemeente Rotterdam;
- casusonderzoek;
- cultuuronderzoek.

De rekenkamer heeft bij de uitvoering van dit onderzoek gebruik gemaakt van een begeleidingscommissie bestaande uit vijf experts op het gebied van integriteit:
- Dr. Alain Hoekstra, Ethics & Integrity-expert van het Huis voor Klokkenluiders;
- Mr. Anne Mieke Zwaneveld, voorzitter van de Toetsingscommissie Inzet bevoegdheden en voormalig Ombudsman Rotterdam;
- Prof. dr. Gjalt de Graaf, Hoogleraar Integriteit aan de Vrije Universiteit Amsterdam;
- Jonathan Zeijl, extern vertrouwenspersoon en adviseur interne meldstructuur;
- Dr. Kim Loyens, universitair docent gespecialiseerd in integriteit aan de Universiteit Utrecht.

De begeleidingscommissie is twee keer bijeengekomen. De eerste bijeenkomst was gericht op de uitvoering van het onderzoek en in de tweede bijeenkomst heeft de begeleidingscommissie gereflecteerd op een concept nota van bevindingen. Daarna is de conceptversie van de nota van bevindingen parallel aan de interne kwaliteitscontrole nogmaals voorgelegd aan de begeleidingscommissie en is hen de gelegenheid geboden schriftelijk te reageren. Ook een concept van de bestuurlijke nota is met de begeleidingscommissie gedeeld voor een schriftelijke reactie.

Hieronder wordt een toelichting gegeven op de verschillende onderzoeksmethoden die de rekenkamer heeft toegepast.

documentstudie
Tijdens het onderzoek heeft de rekenkamer een veelvoud aan documenten bestudeerd. Dit betreffen onder meer:
- beleidsdocumenten en gemeentelijke protocollen;
- onderzoeken naar het integriteitsbeleid binnen de gemeente Rotterdam;
- documenten over onderzoeken van de COE en overzichten van integriteitsonderzoeken van de COE in het kader van het casusonderzoek.

In bijlage 5 zijn alle geraadpleegde documenten opgenomen.

literatuurstudie
De rekenkamer heeft verschillende (wetenschappelijke) publicaties, onderzoeken en rapporten over integriteit en ongewenste omgangsvormen geanalyseerd. Analyse vond onder meer plaats ten behoeve van conceptuele analyse, het cultuuronderzoek en om bevindingen binnen de gemeente Rotterdam te toetsen. In bijlage 5 zijn alle geraadpleegde documenten opgenomen.

interviews
De rekenkamer heeft in het totaal 24 interviews gehouden met 41 ambtenaren die op verschillende manieren betrokken zijn bij het gemeentelijke integriteitsbeleid en de uitvoering ervan, zoals coördinatoren integriteit en vertrouwenspersonen. Dit aantal is exclusief de interviews en contacten in het kader van het enquêteonderzoek, casusonderzoek en cultuuronderzoek.

Sommige interviews waren met meerdere personen tegelijk en met enkele personen is meerdere keren gesproken. Van al deze gesprekken zijn conceptverslagen gemaakt waarop wederhoor is toegepast alvorens de verslagen definitief zijn gemaakt en gebruikt zijn voor de analyse. Aanvullend is gesproken met vier externe deskundigen en zijn vier (onder andere telefonische) gesprekken gevoerd met sleutelfiguren in het integriteitsbeleid.

Gedurende de periode van dataverzameling van het onderzoek is ook maandelijks gesproken met een sleutelfiguur binnen de gemeente op het gebied van integriteit, zodat de rekenkamer op de hoogte bleef van de ontwikkelingen binnen de gemeente met betrekking tot integriteit.

enquête

vragenlijst
De rekenkamer heeft voor het onderzoek een vragenlijst ontwikkeld om de ervaringen van ambtenaren met integriteitsschendingen in kaart te brengen. Tevens zijn vragen gesteld over de bekendheid met het integriteitsbeleid en -procedures. De vragenlijst bestond uit de volgende onderdelen:
- achtergrondvragen (voor ambtenaren in dienst zijn deze niet uitgevraagd maar vanuit bestaande data gekoppeld aan de persoonlijke link naar de vragenlijst);
- vragen over de manier van werken op de afdeling/in het team met het oog op integriteit, moreel handelen en cultuur;
- hypothetische situaties waarbij is gevraagd naar de wijze van reageren op schendingen;
- ervaring met (een) integriteitsschending(en), het melden, het onderzoek en de afhandeling daarvan;
- bekendheid van het interne meldproces, regelingen en instanties;
- cultuur en leiderschap;
- omgang met misstanden (specifiek voor leidinggevenden).

De volledige vragenlijst is terug te vinden in bijlage 2.

Er zijn in totaal vier vragenlijsten gemaakt: een vragenlijst voor huidige medewerkers in schaal 6 of hoger, een vragenlijst voor oud-medewerkers in schaal 6 of hoger, een vragenlijst voor huidige medewerkers tot schaal 6 en een vragenlijst voor oud-medewerkers tot schaal 6. De vragenlijsten voor oud- en huidig medewerkers verschillen vooral in tijdsaanduidingen (heden en verleden). De vragenlijsten voor

medewerkers tot schaal 6 zijn verkort en versimpeld op het gebied van vraagstelling en antwoordmogelijkheden. Deze vragenlijsten hebben zich voornamelijk gericht op meegemaakte schendingen en er is meer gewerkt met open antwoorden.

Bij het opstellen van de vragenlijst is advies ingewonnen van onderzoekbureau I&O. De vragenlijsten zijn door onderzoekers van de rekenkamer getest alvorens de vragenlijsten zijn uitgezet.

uitvoering
De vragenlijsten zijn geprogrammeerd in een online omgeving en alle huidige medewerkers hebben een persoonlijke link naar de vragenlijst ontvangen.
Enkele achtergrondvariabelen zoals cluster, salarisschaal en type functie zijn gekoppeld met de persoonlijke links. Andere variabelen die direct zijn te relateren aan medewerkers zijn niet gekoppeld aan de enquêteresultaten. De vragenlijsten zijn verstuurd naar alle medewerkers die op peildatum 1 juni 2022 in dienst waren bij de gemeente Rotterdam (exclusief de medewerkers van Rotterdam Inclusief).[399] Deze groep 'huidige medewerkers' bestond uit 19.000 medewerkers. Alle medewerkers die de vragenlijst niet of deels hadden ingevuld, hebben tussentijds nog herinneringen ontvangen. Tevens zijn via brief 3.330 oud-medewerkers van de gemeente benaderd, die sinds januari 2018 uit dienst zijn gegaan. Deze konden de vragenlijst per brief of online invullen. De per brief benaderde medewerkers hebben geen herinnering gehad.

Ambtenaren konden via een speciaal e-mailadres of telefonisch vragen stellen aan de rekenkamer over de enquête. Via deze kanalen hebben we tijdens de uitvoering signalen ontvangen dat de online omgeving op een aantal momenten niet stabiel was. Dit kan hebben gezorgd voor een verlaging van de respons.

respons
Van de 19.000 benaderde ambtenaren hebben er in totaal 6.133 de vragenlijst volledig ingevuld en 1.748 deels ingevuld. De respons van de huidige medewerkers naar cluster is in tabel B weergegeven.

399 Deze medewerkers zijn niet betrokken in de vragenlijst omdat deze veelal op andere locaties werken en de data daardoor andersoortig is dan de medewerkers die binnen de gemeentelijke organisatie werken.

tabel B: respons huidige medewerkers naar cluster

	afgerond	deels ingevuld	niet ingevuld
Dienstverlening	36%	11%	53%
Maatschappelijke Ontwikkeling	27%	8%	65%
Stadsbeheer	31%	9%	60%
Stadsontwikkeling	39%	10%	51%
Werk en Inkomen	31%	11%	57%
Bestuurs- en concernondersteuning	37%	9%	54%
Veilig	26%	8%	66%
Concern Auditing Middelen en Control	51%	6%	44%
totaal incl. VWNW*	**32%**	**9%**	**59%**
totaal incl. VWNW* absoluut	**6.133**	**1.748**	**11.119**

* Van Werk Naar Werk (VWNW) is niet weergegeven in de tabel vanwege het lage aantal medewerkers.

Tabel C geeft de respons van oud-medewerkers weer naar cluster.

tabel C: respons oud-medewerkers naar cluster

	afgerond	deels ingevuld	niet ingevuld
Dienstverlening	18%	2%	80%
Maatschappelijke Ontwikkeling	10%	1%	89%
Stadsbeheer	12%	2%	86%
Stadsontwikkeling	16%	1%	83%
Werk en Inkomen	9%	2%	90%
Bestuurs- en concernondersteuning	13%	3%	84%
Overig	25%	5%	70%
totaal	**13%**	**2%**	**85%**
totaal absoluut	**433**	**67**	**3.330**

* VWNW is niet weergegeven vanwege het lage aantal medewerkers.

In totaal hebben 433 oud-medewerkers de enquête volledig ingevuld, een respons van 13%. Van de 3.330 uitgenodigde medewerkers was ruim 80% uitgenodigd voor de versie voor medewerkers in schaal 6 of hoger. De rest ontving de versie voor medewerkers tot schaal 6. De uitnodiging per post (en het moeten zetten van extra stappen om de vragenlijst in te vullen) en het niet verzenden van een herinnering kunnen hier redenen zijn geweest voor een lagere respons.

Tabel D geeft de respons van huidige medewerkers naar salarisschaal weer.

tabel D: respons huidige medewerkers naar salarisschaal

salarisschaal	afgerond	deels ingevuld	niet ingevuld
1	13%	13%	75%
2	13%	8%	79%
3	19%	7%	74%
4	22%	7%	71%
5	25%	8%	67%
6	16%	7%	77%
7	31%	10%	59%
8	31%	10%	59%
9	32%	10%	57%
10	40%	12%	48%
11	42%	11%	47%
12	44%	8%	48%
13	51%	7%	42%
14	51%	8%	41%
15 en hoger	53%	9%	39%
AFW*	17%	8%	75%

* AFW staat voor afwijkende functiewaardering, wat bijvoorbeeld bij stagiairs het geval is

Wat in tabel D opvalt, is dat het percentage afgeronde enquêtes vanaf schaal 1 en 2 steeds verder oploopt. Een uitzondering hierop is salarisschaal 6. Een mogelijke verklaring is dat deze salarisschaal de versie van de uitnodiging (en enquête) voor medewerkers in schaal 6 of hoger heeft ontvangen en deze voor respondenten in salarisschaal 6 toch ingewikkeld bleek.

verwerking resultaten
In het rapport zijn de resultaten verwerkt in combinatie met de resultaten uit de andere onderzoeksmethoden. Tabellen met resultaten zijn altijd voorzien van de N, het aantal respondenten dat de desbetreffende vraag heeft ingevuld. De N kan per vraag verschillen, doordat sommige respondenten de vraag uit eigen keuze hebben overgeslagen, de vraag vanwege de routing van de vragenlijst is overgeslagen of omdat de respondent op een bepaald punt gestopt is met invullen van de vragenlijst.

Er is voor gekozen om geen weging toe te passen. De respons per cluster komt redelijk overeen met het aandeel in de populatie. Wel is er een lagere respons te zien vanuit de lagere salarisschalen. De vragenlijst poogt geen representatief beeld te geven van de mate van voorkomen van integriteitsschendingen in de organisatie. De respons is hoog genoeg om een goede weergave te geven van de bekendheid van integriteitsbeleid en -procedures. Bij vragen waar verschillen tussen de salarisschalen verklaring kunnen bieden voor de resultaten zijn deze uitgesplitst gerapporteerd.

In de vragenlijst zijn verschillende open vragen gesteld. Die zijn in de analysefase thematisch gecodeerd en binnen het onderzoeksteam besproken.

statistische schalen
Voor enkele sets vragen op het gebied van organisatiecultuur zijn scores per aspect bepaald door enkele items samen te nemen. Voor het checken van deze schalen is een item-analyse gedaan, bestaande uit:

- factoranalyse;
- Cronbach's alpha;
- Cronbach's alpha if item deleted.

Als de factoranalyse uitkwam op een een-factoroplossing en de Cronbach's alpha boven 0.8, zijn de schalen vastgesteld door een gemiddelde score van de items te berekenen.

In de vragenlijst zijn meerdere vragen gesteld die gaan over de cultuur in het team of op de afdeling. Een van de clusters vragen gaat over de 'meldcultuur' op de afdeling. De schaal meldcultuur is betrouwbaar (α=.825, één factor).

tabel E: meldcultuur

in mijn team/op mijn afdeling...	gemiddelde score (schaal 1-5)
heerst een cultuur waarin tegenspraak wordt gewaardeerd	3,5
is het gebruikelijk om misstanden te bespreken of melden	3,5
wordt een melder gezien als een onruststoker	2,5
cronbach's alpha	.825

Bron: respondenten enquête salarisschalen 6 en hoger. N=6.787

Ook zijn er vragen gesteld over het vertrouwen in de integriteit van de leidinggevende en het vertrouwen dat deze integriteitskwesties adequaat oppakt. De schaal integriteit leidinggevende is betrouwbaar (α=.959, één factor).

tabel F: (aandacht voor) integriteit leidinggevende

mijn direct leidinggevende...	gemiddelde score (schaal 1-5)
laat zien veel waarde te hechten aan ethische en morele waarden	3,9
vertoont ethisch voorbeeldgedrag door middel van zijn/haar acties	3,9
is eerlijk: je kan erop vertrouwen dat hij/zij de waarheid spreekt	4,0
erkent fouten en neemt hier verantwoordelijkheid voor	3,9
neemt signalen van medewerkers over ongewenste omgangsvormen of vermoedelijke integriteitsschendingen serieus	4,0
reageert adequaat als zich in de werkomgeving ongewenste omgangsvormen of een vermoedelijke integriteitsschending heeft voorgedaan	3,9
cronbach's alpha	.959

Bron: respondenten enquête salarisschalen 6 en hoger. N=5.210

Ten slotte zijn er vragen gesteld over het vertrouwen in een integere werkwijze van collega's. De schaal integriteit collega's is betrouwbaar (α=.858, één factor).

tabel G: integriteit collega's

mijn collega's...	gemiddelde score (schaal 1-5)
zetten zich in om hun taken zo goed mogelijk uit te voeren	4,2
zijn eerlijk: je kan erop vertrouwen dat ze de waarheid spreken	3,9
erkennen fouten en nemen hier verantwoordelijkheid voor	3,6
cronbach's alpha	.858

Bron: respondenten enquête salarisschalen 6 en hoger. N=6.769

signalen naar aanleiding van enquête
In de brief of mail die respondenten ontvingen stond het telefoonnummer en e-mailadres van de rekenkamer. Naar aanleiding van de enquête hebben tien personen telefonisch contact opgenomen met de rekenkamer om inhoudelijk signalen over integriteit te delen, is met twee personen op het rekenkamerkantoor gesproken en heeft de rekenkamer van acht personen mails ontvangen met inhoudelijke signalen over integriteit. De rekenkamer heeft aantekeningen van deze gesprekken gemaakt. De signalen zijn benut in de afbakening van het onderzoek en de analyse.

casusonderzoek
Het casusonderzoek bestaat uit een sub-onderzoek naar de ervaringen van melders via zogeheten 'casusgesprekken' en een documentenstudie op basis van 'papieren casussen'. In de onderzoekopzet was nog niet voorzien dat het casusonderzoek uit deze sub-onderzoeken zou bestaan. Aanvankelijk was het namelijk de bedoeling om de dossiers van de respondenten van de belevingscasussen op te vragen bij de gemeente (en dus geen onderscheid te maken in het type casus). Door de wijze waarop de dossiers bij de gemeente zijn opgeslagen, was het echter niet mogelijk om zonder medewerking van één of meer gemeenteambtenaren specifieke dossiers op te vragen of dossiers in te zien. Omdat daardoor te anonimiteit - de voorwaarde voor gesprekken met de respondenten - niet kon worden gewaarborgd, heeft de rekenkamer voor het dossieronderzoek andere casussen geselecteerd. Wel heeft de rekenkamer aan de respondenten van de casusgesprekken gevraagd of zij de stukken van de casus die zij zelf hebben met de rekenkamer wilden delen.

selectie casussen en casusgesprekken
Om respondenten te vinden voor het casusonderzoek, is in de enquête uitgevraagd of medewerkers die een integriteitsschending hebben meegemaakt open stonden voor het geven van een toelichting aan de rekenkamer. Deze medewerkers konden in de vragenlijst hun contactgegevens achterlaten. Bij de enquête voor salarisschaal 6 en hoger (zowel huidig als oud-medewerkers) hebben 341 respondenten hun gegevens achtergelaten. Bij de enquête voor salarisschaal 1 t/m 5 waren dat 49 medewerkers.

Uit de groep huidig en oud-medewerkers die contactgegevens hebben achtergelaten en een schending hebben gemeld via interne of externe meldkanalen, heeft de rekenkamer achttien medewerkers benaderd en met dertien medewerkers is

gesproken. Voorafgaand aan de selectie heeft er eerst een schifting plaatsgevonden waarbij ongeschikte casussen afvielen. Casussen vielen af als:

- een toelichting op de schending ontbrak bij de antwoordmogelijkheden waar dit verwacht kan worden (de toelichtingsvraag bij de schending en de laatste vraag van de enquête);
- als uit het gegeven antwoord niet bleek in welk jaartal de schending plaatsvond of als dit voor 2016 was;
- als was gemeld bij alleen (of een combinatie van) de betreffende schender, collega, vrienden/familie, gemeentelijke ombudsman;
- de respondent zelf niet heeft gemeld en/of geen actieve en grote rol speelde in de afhandeling, maar de casus kende vanuit zijn of haar integriteitsrol (bv. HR-adviseur).

NB: Er zijn wel casussen geselecteerd waarbij de respondent een leidinggevende is. Tot slot werden in de eerste schifting casussen indien nodig door de rekenkamer opnieuw gecategoriseerd tot de type schending waaronder het op basis van de omschrijving toe zou behoren. Ongewenste omgangsvormen werden gespecificeerd in vier typen: pesten, seksuele intimidatie, agressie en geweld (intimidatie), of discriminatie. Sommige casussen vielen onder meerdere typen.

Tijdens de selectie is rekening gehouden met spreiding op het gebied van de volgende eigenschappen van casussen en/of respondenten:

- minimaal 1 oud-medewerker als respondent, 1 huidige medewerker in loonschaal 1 t/m 5 en 1 medewerker in loonschaal 6 of hoger;
- spreiding in type schending;[400]
- spreiding in clusters;
- spreiding in jaartal melding;
- spreiding over meerdere meldpunten en variatie in het verloop van casussen waaronder het aantal genomen stappen. Casussen waarbij meer stappen waren ondernomen dan een enkel gesprek met een leidinggevende hadden de voorkeur omdat daarmee meer verteld kon worden over het verloop van casussen;
- spreiding in wel of geen onderzoek naar aanleiding van een melding;
- spreiding in gegrond of ongegrond bevonden meldingen/of er maatregelen zijn genomen;
- spreiding in maatregelen/handeling naar aanleiding van een melding;
- spreiding in mate van tevredenheid over bespreken van de melding en tevredenheid met vervolgstap.

Hieronder staat een overzicht van de spreiding van de casussen over de belangrijkste criteria:

[400] In ieder geval één casus inzake: 'fraude, diefstal of verduistering', 'omkoping of het bevoordelen van vrienden, familie of bekenden (corruptie)' en de 4 typen ongewenste omgangsvormen. De andere 3 type schendingen werden gekozen door met de 'aselect tussen' functie in Excel een cijfer te geven aan de type schendingen en het type schending met het laagste cijfer te selecteren, indien het met dit type ook mogelijk was om op de andere richtlijnen te spreiden.

tabel H: eigenschappen selectie casusgesprekken

Type schending		Cluster		Jaartal	
Fraude en corruptie	1	MO	3	2022	1
Diefstal en verduistering	1	SO	2	2021	2
Belangenverstrengeling en onverenigbare functies	1	SB	3	2020	2
Verspilling en misbruik gemeentelijke eigendommen	2	DV	1	2019	3
Misdragingen (binnen en buiten werktijd)	0	W&I	3	2018	1
Misbruik en manipulatie van informatie	2	BCO	1	2017	2
Ongeoorloofde afwezigheid	0			2016	2
pesten	2				
seksuele intimidatie	1				
agressie + geweld (intimidatie)	2				
discriminatie	1				

Daarnaast hebben de casussen de volgende eigenschappen:

- type vragenlijst: huidige medewerkers in schaal 6 of hoger (10), huidige medewerker tot schaal 6 (1), oud-medewerkers in schaal 6 of hoger (2);
- onderzoek n.a.v. melding: wel onderzoek (7), onbekend (6);
- mate van tevredenheid over bespreken van de melding: (zeer) tevreden (7), neutraal (1), (zeer) ontevreden (5);
- mate van tevredenheid met vervolgstap melding: (zeer) tevreden (5), (zeer) ontevreden (7), onbekend (1).

Het bleek niet mogelijk om alle benoemde richtlijnen te hanteren bij de casusselectie, omdat sommige criteria simpelweg niet uit de enquêtegegevens te destilleren waren. Zo ontbraken gegevens over het jaartal van de melding bij de vragenlijst voor huidige medewerkers tot schaal 6 en bij de vragenlijst voor huidige en oud-medewerkers tot schaal 6 is niet gevraagd naar het plaatsvinden van onderzoek. Bij de vragenlijst voor huidige en oud-medewerkers in schaal 6 of hoger was het ook niet in alle gevallen duidelijk of er onderzoek had plaatsgevonden.

Zoals aangegeven hebben er met dertien respondenten gesprekken plaatsgevonden over de wijze waarop de gemeente met de integriteitsmelding is omgegaan. De rekenkamer heeft voor het voeren van deze gesprekken een expert ingehuurd.

analyse casusgesprekken

De letterlijke gespreksverslagen en bijbehorende documenten die respondenten hadden opgestuurd zijn op dezelfde wijze geanalyseerd: met thematische codering. Een code is een trefwoord of een korte beschrijving die de inhoud van het tekstfragment typeert. Eerst is ‘open gecodeerd’, waarbij codes zijn ondergebracht in de processtappen in de integriteitsketen: detecteren, oppakken en onderzoeken, afhandelen, leren en overig. Vervolgens zijn de codes in het onderzoeksteam besproken om tot een codeboom te komen. Patronen zijn benoemd en codes zijn bij elkaar gegroepeerd en onder elkaar geplaatst (ook wel ‘axiaal coderen’ genoemd). Dit mondde uit in een gedetailleerdere codeboom waarin bevindingen en patronen zichtbaar waren. Vervolgens zijn de documenten opnieuw gecodeerd en dus gestructureerd aan de hand van de specifiekere codeboom (ook wel ‘selectief coderen’ genoemd).

selectie papieren casussen
De selectie van papieren casussen is gemaakt op basis van de registratie van de gemeente. Op basis van kenmerken van casussen die blijken uit de verschillende registraties van de gemeente is een selectie gemaakt. Deze is uitgevraagd bij de gemeente. Registraties waarop de selectie is gebaseerd, zijn jaarverslagen integriteit, overzichten van integriteitsonderzoeken van de COE en jaaroverzichten per cluster van de COE. Dit betekent dat meldingen waarvan nooit iets geregistreerd is (en daarover gerapporteerd is in jaarverslagen of andere overzichten) buiten de selectie vallen. In de selectie zijn waar mogelijk dezelfde richtlijnen als bij bovenstaande opsomming aangehouden. Zo werd er weer gespreid in cluster, jaartal, wel of geen onderzoek, (bij onderzoek) gegrond/ongegrond en in maatregelen naar aanleiding van een melding. Ten opzichte van de casusgesprekken is een richtlijn toegevoegd over spreiding in de partijen die onderzoek hebben uitgevoerd (door de lijn, COE, onderzoekspool, extern). Ten opzichte van de casusgesprekken ontbreken de richtlijnen over huidige of oud-medewerker, spreiding over meerdere meldpunten en variatie in het verloop van casussen en de mate van tevredenheid over het bespreken en de vervolgstappen. Veel van deze criteria zijn namelijk niet uit de geregistreerde data te halen.

Wat betreft type schending is bij de selectie voor papieren casussen ook gezocht naar een spreiding. Er zijn echter geen ongewenste omgangsvormen geselecteerd. Vertrouwenspersonen beloven namelijk geheimhouding aan de medewerkers die met hen in gesprek gaan en inzage in de registratie zou deze vertrouwelijkheid kunnen schaden. De rekenkamer heeft er daarom voor gekozen zich geen toegang te verschaffen tot de registratie van ongewenste omgangsvormen. Daarnaast kunnen vertrouwenspersonen in verband met de vertrouwelijkheid ook niet met de rekenkamer over casuïstiek spreken en blijkt uit navraag van de rekenkamer dat ook aantekeningen worden vernietigd. Tot slot had de rekenkamer de indruk dat er weinig documentatie te vinden zou zijn bij ongewenste omgangsvormen. Uit het proces blijkt immers dat de mogelijke vervolgstappen (anders dan het behandelen als een integriteitschending) beperkt zijn en dat over het verloop van een mogelijk proces ook geen stukken worden vastgelegd. In de selectie zijn wel vier integriteitscasussen uitgevraagd waarbij er sprake was van ‘geweld en intimidatie’. Dit is een ongewenste omgangsvorm die als integriteitschending behandeld kan worden. Dit type schending is apart genoemd in gemeentelijke jaarverslagen integriteit.

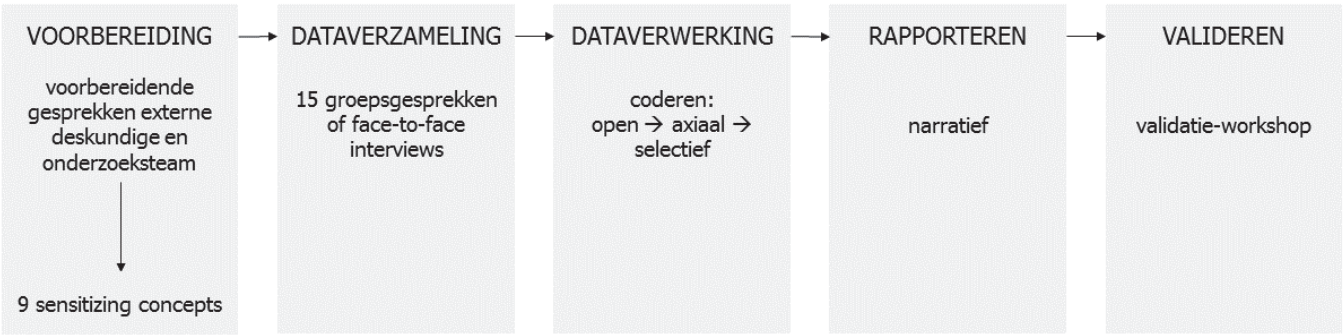
De selectie van papieren casussen is gekozen als zijnde een aanvulling op de bestaande spreiding die was gerealiseerd in de casusgesprekken. Zo waren in de casusgesprekken al meerdere gevallen van het type schending ‘verspilling en misbruik gemeentelijke eigendommen’ waardoor er van dit type schending minder casussen zijn uitgevraagd.

Uiteindelijk zijn 27 specifieke casussen uitgevraagd. De rekenkamer heeft van zeventien casussen documenten ontvangen. Tien gevraagde casussen kon de gemeente niet aanleveren. Hier waren twee redenen voor. Verschillende clusters gaven aan dossiers van meldingen die ongegrond zijn na één jaar te verwijderen of de gemeente kon de opgevraagde casus niet meer vinden. Daarnaast zijn een aantal geleverde dossiers incompleet. Hierdoor is kan de rekenkamer niet met zekerheid vaststellen hoe een aantal papieren casussen verlopen zijn. Alleen geleverde documenten konden meegenomen worden in de analyse.

analyse papieren casussen
De papieren casussen zijn geanalyseerd aan de hand van een schema waarin mogelijke stappen stonden die een melding kan doorlopen, bijvoorbeeld of de melding geregistreerd is en of er een onderzoeksvoorstel was. Dit schema was gebaseerd op informatie uit gemeentelijke protocollen en interviews met ambtenaren. In het schema is per papieren casus voor iedere mogelijke stap beschreven of de stap genomen is en zijn indien van toepassing opvallende bevindingen genoteerd. Vervolgens is een totaaloverzicht van de verloop gemaakt en zijn de vaker voorkomende bevindingen uit de casussen gedistilleerd.

cultuuronderzoek
Om de onderzoeksvraag naar belemmerende of bevorderende elementen in de organisatiecultuur te beantwoorden heeft de rekenkamer een cultuuronderzoek uitgevoerd. Cultuuronderzoek is erop gericht inzicht te geven in het gedrag van medewerkers door onderliggende motieven en drijfveren boven tafel te krijgen die in de praktijk aan dat gedrag ten grondslag liggen. Uit de literatuur komen grofweg vier benaderingen naar voren die gebruikt kunnen worden om organisatiecultuur te onderzoeken, namelijk typologieën, dimensies en grounded theory. Er is voor een type methode gekozen die gebaseerd is op grounded theory, te weten behavioural auditing. Er is voor deze methode gekozen omdat deze gericht is op het verkrijgen van inzicht in het gedrag van organisatieleden. Bij het uitvoeren van het cultuuronderzoek is externe deskundigheid ingehuurd.

figuur A: proces cultuuronderzoek



De behavioural audit is uitgevoerd door de processtappen uit figuur a te doorlopen. Na enkele voorbereidende gesprekken tussen de externe deskundige en het onderzoeksteam zijn negen 'sensitizing concepts' geïnventariseerd (ook wel 'gevoeligmakende begrippen' genoemd). Deze 'sensitizing concepts' bieden een denkkader dat het vertrekpunt vormt voor het cultuuronderzoek. De concepten zijn gebaseerd op literatuur, uitkomsten van de enquête en bevindingen uit eerdere Rotterdamse rekenkameronderzoeken naar integriteit ('Kwetsbaar vertrouwen' en 'Werken onder druk'). De totale selectie aan concepten diende betrekking te hebben op de gehele integriteitsketen. Dit betekent dat er dus niet alleen concepten zijn geselecteerd die iets zeggen over het al dan niet melden van een integriteitsschending. Vervolgens zijn er voor de dataverzameling vijftien gesprekken gevoerd met 31 respondenten, in groepsgesprekken en face-to-face interviews. De gesprekken die gevoerd zijn hadden een zeer open karakter. Dit betekent bijvoorbeeld dat de onderzoekers en expert in de vraagstelling geen mogelijke belemmerde of bevorderende factoren rondom integriteit benoemden maar dit geheel aan de

respondenten overlieten. De gesprekken dienden verder om uit te diepen waarom de respondenten achten dat bepaalde factoren een rol spelen. Om verschillende perspectieven te betrekken zijn medewerkers uitgenodigd met verschillende functies en belangen, waaronder: vertrouwenspersonen, portefeuillehouders integriteit, coördinatoren integriteit, leidinggevenden, HR-adviseurs, melders en willekeurige ambtenaren. Bij ieder gesprek was een rekenkamermedewerker en de externe deskundige aanwezig. De gesprekken zijn openomen en vervolgens letterlijke getranscribeerd. Deze transcripten zijn open gecodeerd waarbij tekstfragmenten van een korte beschrijving (code) zijn voorzien. Vervolgens is axiaal gecodeerd door codes te groeperen en codes onder elkaar te plaatsen. Tot slot is selectief gecodeerd door naar patronen te zoeken. Halverwege de dataverzameling is in een tussentijdse analysesessie gereflecteerd op de data tot dan toe, de vooraf geformuleerde sensitizing concepts en de concepten die voortkwamen uit het 'open coderen'. Na het afronden van de dataverzameling zijn de bevindingen, een selectie van de codes, met commentaar van het onderzoeksteam gepresenteerd in een zogeheten 'narratief'. Dit narratief is in bijlage 3 opgenomen.[401]

In een 'validatieworkshop' met het rekenkamermedewerkers als tafelfacilitators en de externe deskundige als gespreksleider is dit narratief aan dertien geïnterviewden voorgelegd (van iedere groepsgesprek was ten minste één deelnemer uitgenodigd). Gedurende een plenaire opening kon eenieder cijfermatig een antwoord geven op de vraag "Als ik de huidige integriteitscultuur van de gemeente Rotterdam moet beoordelen met een schoolcijfer dan geef ik een…". Daarna gingen deelnemers in groepen uiteen. Zij konden het narratief lezen. Daarna werd gevraagd of ze zich in het narratief herkennen, welke vragen zij hebben, wat opvalt, en wat mogelijke verbeteringen zouden zijn. Per hoofdstuk plakten deelnemers antwoorden op deze vragen op een groot vel waarna dit in de groep besproken werd. Vervolgens vond een plenaire samenvatting plaats van alles groepen. Daarna kon eenieder, net als bij het begin, de huidige integriteitscultuur beoordelen met een cijfer. Daarna werd de workshop afgesloten. De validatieworkshop is primair bedoeld om de kwaliteit van het onderzoekswerk te toetsen.

wijzigingen ten opzichte van de onderzoeksopzet
Eind 2020 is de rekenkamer door de gemeenteraad verzocht onderzoek te doen naar integriteit binnen de gemeente Rotterdam. In mei 2021 heeft de rekenkamer de onderzoeksopzet voor het onderzoek integriteit gepubliceerd. Daarna heeft de rekenkamer een nadere, meer operationele precisering van de onderzoeksvragen en -methoden uitgewerkt, wat heeft geleid tot het 'werkdocument integriteit'. In het document zijn verschillende normen uitgewerkt, die wel als leidraad hebben gediend voor het uitgevoerde onderzoek en de rapportage maar niet als zodanig in de nota van bevindingen zijn behandeld.

onderzoeksvragen
Ten opzichte van het oorspronkelijke werkdocument is ten behoeve van de leesbaarheid van de nota van bevindingen een deelvraag gewijzigd. Deelvraag 2 is opgedeeld in twee separate deelvragen. Inhoudelijk zijn de deelvragen nagenoeg hetzelfde gebleven.

De oorspronkelijke deelvraag was:

401 Op basis van de nadere analyses is het narratief nog op punten aangepast om de anonimiteit van de respondenten te kunnen bewaken.

- *Hoe worden vermoedens van integriteitsschendingen opgepakt en onderzocht en in hoeverre zijn de afwegingen die daarbij worden gemaakt navolgbaar en passend?*

Deze is vervangen door de nieuwe deelvragen 2 en 3:
- *Hoe worden vermoedens van integriteitsschendingen opgepakt en in hoeverre zijn de afwegingen die daarbij worden gemaakt navolgbaar en passend?*
- *Hoe worden integriteitsmeldingen onderzocht en wat zijn de ervaringen van betrokkenen?*

samenstelling onderzoeksteam
Het onderzoek is uitgevoerd door:
- Milou Giesen (projectleider)
- Sabine van der Greft (onderzoeker)
- Ruben Knoester (junior-onderzoeker)
- Lina Mulder (onderzoeker)
- Samantha Langendoen (onderzoeker)

Binnen de rekenkamer heeft er regelmatig overleg plaatsgevonden met de directeur (Marjolein van Asselt) over het rapport. Alle stukken zijn intern op de kwaliteit getoetst door andere onderzoekers van de rekenkamer (conform interne richtlijnen zoals opgenomen in het onderzoekshandboek voor een zogeheten Quality Assurance) voordat zij voor ambtelijk en bestuurlijk wederhoor werden aangeboden.

procedure
De opzet van het onderzoek is in mei 2021 gepubliceerd en ter kennisname aan de raad verstuurd. Daarna heeft de rekenkamer een nadere, meer operationele precisering van de onderzoeksvragen en -methoden uitgewerkt. Per februari 2022 is het onderzoeksteam gestart en het werkdocument integriteit is in april 2022 gepubliceerd als bijlage van het jaarverslag. De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in de conceptnota van bevindingen. Deze is op 5 september voor ambtelijk wederhoor voorgelegd aan de gemeente. Na verwerking van de ontvangen reacties is een bestuurlijke nota opgesteld. De bestuurlijke nota, met de nota van bevindingen als bijlage, is op 24 oktober voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W. Op 15 november heeft de rekenkamer de reactie van het college ontvangen. De reactie van B en W en het nawoord van de rekenkamer zijn opgenomen in het rapport. Het definitieve rapport wordt door toezending aan de gemeenteraad openbaar.

privacy
Ten behoeve van het bewaken van de privacy in de dataverzameling van dit onderzoek is gedurende het onderzoek een pre-DPIA uitgevoerd. Hierin is voor de verzamelde data uiteengezet in hoeverre deze data (bijzondere) persoonsgegevens bevat en welke maatregelen er door de rekenkamer genomen zijn om de proportionaliteit en de subsidiariteit van de dataverzameling zo veel mogelijk te bewaken. Uit de pre-DPIA bleek dat een volledige DPIA niet nodig was. De functionaris gegevensbescherming van de rekenkamer, mr. Arjo Buurma, heeft de pre-DPIA beoordeeld en ingestemd met dit oordeel.

Er zijn voor het onderzoek algemene persoonsgegevens verwerkt van medewerkers van de gemeente. De gegevens die tijdens het onderzoek van deze medewerkers zijn opgeslagen, zijn naam, functie en zakelijke contactgegevens. Na afronding van het onderzoek worden deze gegevens vernietigd. Voor het uitvoeren van de enquête heeft

de gemeente een adressenbestand van de gemeente ontvangen met daarin de namen en emailadressen van de functionarissen van de gemeente. De rekenkamer heeft na het uitsturen van de enquête de namen, personeelsnummers en email-adressen uit dit bestand verwijderd zodat de data niet meer tot personen te herleiden is. Het account bij de aanbieder van de enquêtesoftware is beëindigd waarmee alle gegevens bij deze externe aanbieder automatisch zijn vernietigd. Verder is in de interviews (al dan niet met een algemene strekking, voor het casusonderzoek of voor het cultuuronderzoek) informatie met de rekenkamer gedeeld, in deze gesprekken zijn in gevallen ook (bijzondere) persoonsgegevens met de rekenkamer gedeeld. De rekenkamer heeft niet specifiek naar bijzondere persoonsgegevens gevraagd. De informatie van de respondenten zijn verwerkt in interviewverslagen. Deze verslagen worden een jaar na het onderzoek verwijderd. Er zijn geen persoonsgegevens gedeeld met personen buiten het onderzoeksteam en er is zijn geen persoonsgegevens opgenomen in het rapport. De rekenkamer heeft ook een lijst met contactgegevens bijgehouden van geïnteresseerden die het onderzoek willen ontvangen. Deze gegevens worden ook na het afronden van het onderzoek verwijderd.

Alle persoonsgegevens in dit onderzoek zijn verwerkt conform de bepalingen van de AVG, het daarop gebaseerde privacy beleid van de rekenkamer en het 'Protocol verwerking persoonsgegevens Rekenkamer Rotterdam – gemeente Rotterdam' (zie verschillende documenten op:
https://rekenkamer.rotterdam.nl/informatie/omganggevoelige-informatie). De rekenkamer heeft deze verwerkingen opgenomen in haar verwerkingsregister.

Rekenkamer ROTTERDAM

bijlage 2 vragenlijsten enquête

Deze bijlage is als separate bijlage op de website van de rekenkamer gepubliceerd.

Rekenkamer
ROTTERDAM

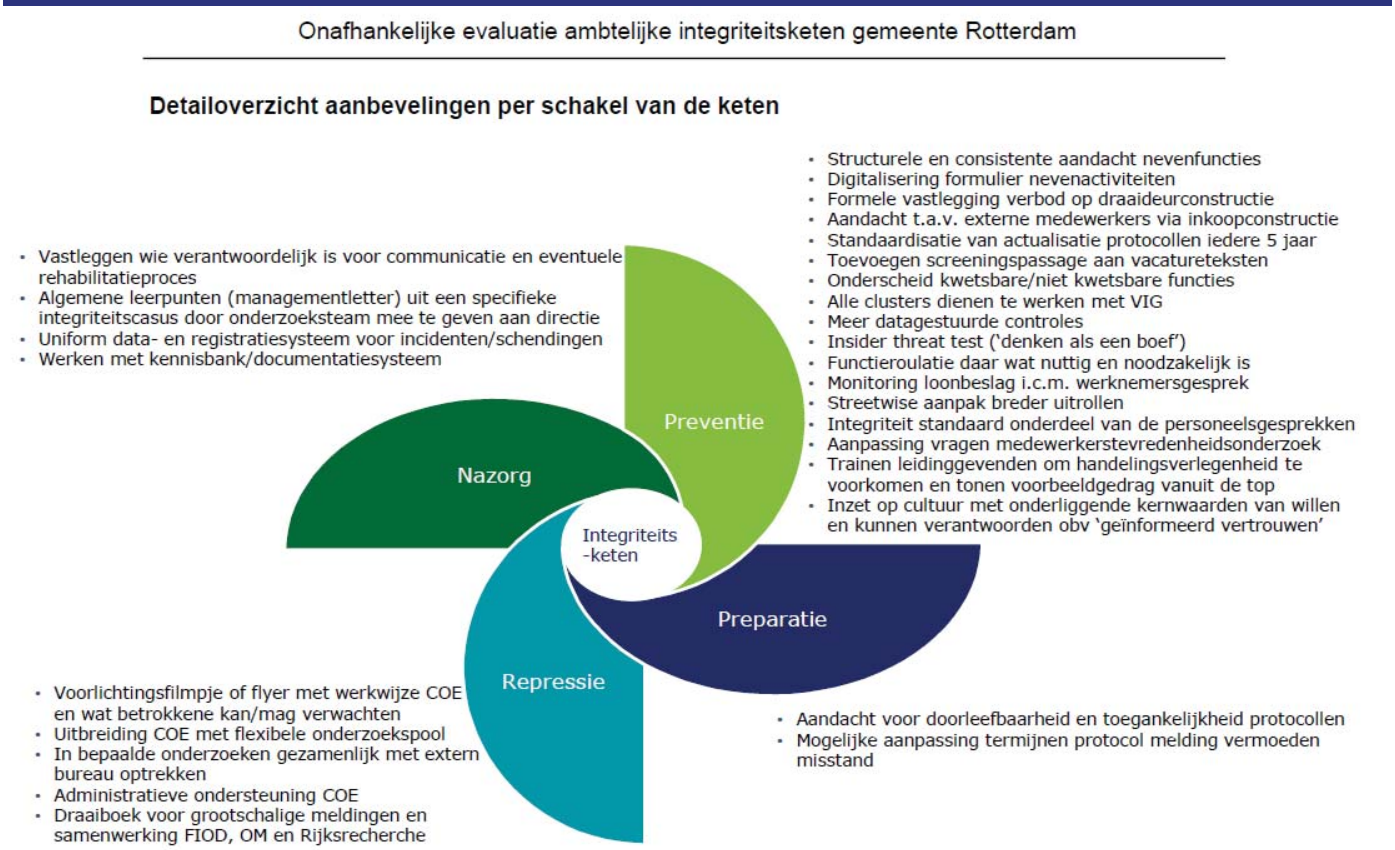
bijlage 3 concept narratief cultuuronderzoek

Deze bijlage is als separate bijlage op de website van de rekenkamer gepubliceerd.

bijlage 4 overzicht aanbevelingen onderzoek Strated Consulting

In paragraaf 1-2 van de nota van bevindingen staat beschreven dat de gemeenteraad ook het college verzocht heeft een onderzoek uit te voeren en dat dit gedaan is door Strated Consulting. In dit onderzoek zijn 28 aanbevelingen gedaan. In onderstaand figuur uit het desbetreffende onderzoek staat een overzicht van de aanbevelingen.

figuur B: uitsnede onderzoek strated consulting



Rekenkamer ROTTERDAM

bijlage 5 bronnenlijst

gemeentelijke documenten

- College van Burgemeester en Wethouders, collegebrief 'Ambtelijke integriteit gemeente Rotterdam / Moties en toezeggingen', 29 juni 2021.
- Concern Auditing, 'Scan Hard Controls Fraude: Hoe stuurt het management hierop?', 26 januari 2021.
- Gemeente Rotterdam, 'Actieplan Integriteit', versie 7 juni 2023.
- Gemeente Rotterdam, 'Beleidsplan ambtelijke integriteit 2021-2025', januari 2021.
- Gemeente Rotterdam, 'Concern jaarverslag vertrouwenspersonen 2022 (concept)', maart 2023.
- Gemeente Rotterdam, 'E-learning integriteit voor leidinggevenden', 2022.
- Gemeente Rotterdam, 'E-learning omgaan met ongewenst gedrag', 2022.
- Gemeente Rotterdam, 'Eindrapportage frauderisicomanagement', maart 2022.
- Gemeente Rotterdam, 'Gespreksleidraad hoor en wederhoor bij maatregelen', 2021.
- Gemeente Rotterdam, 'HR Beleidskader integriteit', 12 december 2017.
- Gemeente Rotterdam, 'Integer ben je niet een beetje. Jaarverslag ambtelijke integriteit 2020', april 2021.
- Gemeente Rotterdam, 'Integer ben je niet een beetje. Jaarverslag ambtelijke integriteit 2021', februari 2022.
- Gemeente Rotterdam, 'Integer ben je niet een beetje. Jaarverslag ambtelijke integriteit 2022', maart 2023.
- Gemeente Rotterdam, 'Jaarplan ambtelijke integriteit 2021', januari 2021.
- Gemeente Rotterdam, 'Jaarplan ambtelijke integriteit 2023', z.j.
- Gemeente Rotterdam, 'Kadernota sturen en verantwoorden 2020', 11 maart 2020.
- Gemeente Rotterdam, 'Magazine vertrouwenspersonen', juni 2022.
- Gemeenteraad Rotterdam, motie 'Integer ben je niet een beetje', 17 december 2020.
- Gemeenteraad Rotterdam, motie 'Integriteit verdient integer handelen – rekenkamer', 17 december 2020.
- Gemeente Rotterdam, notitie 'Niet loslaten, maar doorpakken en borgen. Toekomstvisie ambtelijke integriteit van de gemeente Rotterdam', 20 juli 2022.
- Gemeente Rotterdam, notitie 'Terugblik EG Ontslag 2022', april 2023.
- Gemeente Rotterdam, 'Opdrachtomschrijving meervoudig onderhandse aanbesteding 'Gezocht: Het beste integriteitsonderzoek voor Rotterdam', 8 februari 2021.
- Gemeente Rotterdam, 'Personeelshandboek 010', juni 2023.
- Gemeente Rotterdam, 'Plan van aanpak frauderisicomanagement DMC', 2022.
- Gemeente Rotterdam, 'Plan van aanpak frauderisicomanagement W&I', 2022.
- Gemeente Rotterdam, 'Plan van aanpak frauderisicomanagement SB', 2022.
- Gemeente Rotterdam, 'Plan van aanpak frauderisicomanagement SO', 2022.
- Gemeente Rotterdam, 'Plan van aanpak frauderisicomanagement MO', 2022.
- Gemeente Rotterdam, 'Plan van aanpak frauderisicomanagement BCO', 2022.
- Gemeente Rotterdam, 'Plan van aanpak Stadsbeheer frauderisicomanagement 2022', 2022.
- Gemeente Rotterdam, 'Protocol doorbreken vertrouwelijkheid', 9 december 2016.
- Gemeente Rotterdam, 'Protocol heimelijk cameratoezicht op de werkplek, z.j.

- Gemeente Rotterdam, 'Protocol onderzoek vermoeden misstand', 23 mei 2023.
- Gemeente Rotterdam, 'Protocol ongewenste omgangsvormen 2016', z.j.
  Gemeente Rotterdam, 'Regeling gebruik gegevens voertuigcommunicatiesysteem', z.j.
- Gemeente Rotterdam, 'Regeling ICT- en informatiegebruik', 1999.
- Gemeente Rotterdam, 'Regeling melding vermoeden misstand', 2023.
- Gemeente Rotterdam, 'Registratieformulier Ongewenste Omgangsvormen 2018', z.j.
- Gemeente Rotterdam, Stadsbeheer, 'Jaarplan integriteit 20/21', 18 september 2020.
- Gemeente Rotterdam, 'Stadswerker zomer 2022', 2022.
- Gemeente Rotterdam, 'Stroomschema melding en onderzoek vermoeden misstand of integriteitsschending', 30 maart 2022.

overige gebruikte documenten

- Bormans, A., Effting, M. & Feenstra, W., In de succesvolle tv-machine van DWDD werd menig redacteur vermalen. In *Volkskrant*, 18 november 2022.
- De Graaf, G., 'Wat valt er over melden te melden?'. Amsterdam: Vrije Universiteit, 2007.
- De Graaf, G., & Huberts, L. W. J. C. 'Integriteit in het Nederlands openbaar bestuur'. In: R. Andeweg, & J. Thomassen (Eds.), 'Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie'. Leiden: University Press /Amsterdam University Press, 2011, pp. 477-497.
- De Graaf, G., Lasthuizen, K., Bogers, T., Ter Schegget, B. & Strüwer, T., 'Een luisterend oor: onderzoek naar het interne meldsysteem integriteit binnen de Nederlandse overheid', Amsterdam: Quality of Governance, 2013.
- Eerste Kamer der Staten-Generaal, 'Voorstel van wet van het lid Maatoug tot wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet in verband met het verplicht stellen van een vertrouwenspersoon 35 592', vergaderjaar 2022-2023.
- Effting, M., Feenstra, W. & Bormans, A., Medewerkers NOS Studio Sport zeggen al 15 jaar lang niet gehoord te worden bij meldingen van onacceptabel gedrag, In *Volkrant*, 22 december 2022.
- Heres, L., 'Van amoreel naar ethisch leiderschap'. In *Jaarboek integriteit*, 2015, pp. 22-29.
- Heres, L., Penning de Vries, J. & Terpstra, N. 'Melden met succes: Een verkennend onderzoek naar de kenmerken van succesvol verlopen interne meldprocessen integriteit.' Utrecht: Universiteit Utrecht, 2022.
- Heres, L. 'Collectief moreel vakmanschap. Over de integriteit van het lokaal bestuur.' Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam, 2023.
- Hoekstra, A. & Verbraeken, K., Voorbij de formaliteit: randvoorwaarden voor goedwerkende meldprocedures en succesvolle meldprocessen. In *Compliance, Ethics & Sustainability nr. 1*, maart 2023.
- Huberts, L. 'Mag het Ietsje Meer Zijn? Integriteitsonderzoek in het Mijnenveld van de Moraal'. Amsterdam: Vrije Universiteit, 2003.
- Huberts, L. W. J. C., Pijl, D., & Steen, A. 'Integriteit en corruptie'. In C. J. C. F. Fijnaut, E. R. Muller, & U. Rosenthal (Eds.), 'Politie. Studies over haar werking en organisatie', 1999, pp. 445-472.
- Huis van Klokkenluiders, 'Jaarverslag 2021', 15 maart 2023.
- I&O research, 'Morele vragen van rijksambtenaren', juni 2022.
- Landelijke Klachtencommissie Ongewenst Gedrag voor de Decentrale Overheid, 'Bijlage aansluitingsformulier LKOG', februari 2016.
- Landelijke Klachtencommissie Ongewenst Gedrag voor de Decentrale Overheid, 'Klachten over ongewenst gedrag bij de overheid. Jaarverslag 2021', augustus 2022.

- Landelijke Klachtencommissie Ongewenst Gedrag voor de Decentrale Overheid, 'model Klachtenregeling', z.j.
- Nauta, A. P., Weel, A. N. H., Kelder, M. J., & Jong, R. D., 'Dilemma voor de bedrijfsarts. Arbeidsconflicten: wel of niet 'medisch'?'. In *Tijdschrift voor bedrijfs- en verzekeringsgeneeskunde (9)*, 2001, pp. 39-41.
- Onbekend, Haagse oud-wethouder Richard de Mos vrijgesproken in corruptiezaak. In *RTL Nieuws*, 21 april 2023.
- Rekenkamer Rotterdam, raadsbrief 'Verzoek rekenkameronderzoek naar integriteit', 27 januari 2021.
- Rekenkamer Rotterdam, 'Jaarverslag 2021', april 2022.
- Righton, N., Ruim 1 op de 3 Tweede Kamerbewoners ervoer grensoverschrijdend gedrag op het werk. In *Volkskracht*, 17 april 2023.
- Rutgers Nisso groep, 'Seksueel grensoverschrijdend gedrag binnen vrijwilligersorganisaties', 2009.
- Strated Consulting, Samenvatting 'Onderzoeken integriteitscasus Stadsbeheer', november 2020.
- Strated Consulting, 'Onderzoek naar de kwaliteit van de Rotterdamse ambtelijke integriteitsketen', 7 mei 2021.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, memorie van toelichting 'Wijziging van de Wet Huis voor Klokkenluiders en enige andere wetten ter implementatie van Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 (PbEU 2019, L305) en enige andere wijzigingen', 1 juni 2021.
- Van den Heuvel, J.H.J. & Huberts, L.W.J.C. 'Integriteitsbeleid van gemeenten.' Utrecht: LEMMA, 2003.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 'Klachtenregeling ongewenst gedrag', 19 januari 2022.

websites

- BOOS. *Aflevering 'this is the voice'*. Verkregen van: 'https://www.youtube.com/watch?v=1idPrF17UP0'.
- De Arbeidsrecht Advocaat. *Wat is een arbeidsconflict?* Verkregen van: https://www.de-arbeidsrecht-advocaat.nl/blog/alles-over-een-arbeidsconflict#:~:text=Een%20arbeidsconflict%20is%20een%20conflictsituatie,en%20soms%20zelfs%20arbeidsongeschikt%20worden.
- Erasmus Universiteit Rotterdam. *Leonie Heres bijzonder hoogleraar integriteit van het lokaal bestuur*. Verkregen van: https://www.eur.nl/nieuws/leonie-heres-bijzonder-hoogleraar-integriteit-van-het-lokaal-bestuur.
- Gemeente Rotterdam. *Filmpje 'uitleg functie vertrouwenspersoon'*. Verkregen van: https://www.youtube.com/watch?v=_kP04Ehxtsk
- Gemeenteraad Rotterdam. *Raadsvergadering 17 december 2020*. Verkregen van: https://gemeenteraad.rotterdam.nl/Agenda/Index/94969255-9949-4313-8b27-81a35130d1f3.
- Hendrikx Advocaten. *Wanneer spreek je van een arbeidsconflict?* Verkregen van: https://www.hendrikxadvocaten.nl/arbeidsconflict/.
- Huis voor klokkenluiders. *Ik vermoed een misstand*. Verkregen van: https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/.
- Huis voor Klokkenluiders. *Melding en onderzoek*. Verkregen van: https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/onderzoek-door-het-huis.
- Overheid.nl. *Ambtenarenwet 2017*. Verkregen van: https://wetten.overheid.nl/BWBR0001947/2022-08-01.

- Overheid.nl. *Arbeidsomstandighedenwet*. Verkregen van: https://wetten.overheid.nl/BWBR0010346/2022-05-20.
- Overheid.nl. *Wet bescherming klokkenluiders*. Verkregen van: https://wetten.overheid.nl/BWBR0037852/2023-02-18#Hoofdstuk1_Paragraaf2.
- Overheid.nl. *Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*. Verkregen van: https://wetten.overheid.nl/BWBR0039393/2020-01-01
- Overheid.nl. *Wetboek van Strafrecht*. Verkregen van: https://wetten.overheid.nl/BWBR0001854/2023-01-01#BoekTweede.
- Rijksoverheid. *Betere bescherming klokkenluiders*. Verkregen van: https://www.wetbeschermingklokkenluiders.nl/wat-verandert-er/betere-bescherming-klokkenluiders.
- Rijksoverheid. *Mariëtte Hamer start vandaag als regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld*. Verkregen van: https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/04/05/mariette-hamer-start-vandaag-als-regeringscommissaris-seksueel-grensoverschrijdend-gedrag-en-seksueel-geweld.
- Rijksoverheid. *Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie 2006*. Verkregen van: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2005/09/26/modelaanpak-basisnormen-integriteit.
- Rijksoverheid. *Nieuwe rechtspositie ambtenaren*. Verkregen van: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/overheidspersoneel/werknemer-bij-de-overheid/nieuwe-rechtspositie-ambtenaren#:~:text=Sinds%201%20januari%202020%20hebben,normalisering%20rechtspositie%20ambtenaren%20(Wnra)
- Rijksoverheid. *Strengere eisen interne meldprocedure*. Verkregen van: https://www.wetbeschermingklokkenluiders.nl/wat-verandert-er/strengere-eisen-interne-meldprocedure.
- Rijksoverheid. *Wet bescherming Klokkenluiders 'begrippenlijst'*. Verkregen van: https://www.wetbeschermingklokkenluiders.nl/documenten/publicaties/2022/09/08/begrippenlijst#:~:text=Misstand,-Een%20schending%20of&text=Een%20handeling%20of%20nalatigheid%20waarbij,gevaar%20voor%20de%20volksgezondheid%20of.
- Slachtofferhulp Nederland. *Grensoverschrijdend gedrag op de werkvloer*. Verkregen van: https://www.slachtofferhulp.nl/professionals/praktische-ondersteuning/quickscan-grensoverschrijdend-gedrag/#:~:text=Bij%20grensoverschrijdend%20gedrag%20brengt%20iemand,ook%20binnen%20organisaties%20en%20bedrijven.

Rekenkamer ROTTERDAM

bijlage 6 afkortingenlijst

COE	Centrale Onderzoekseenheid
GIRS	Gemeentelijk Incidenten Registratie Systeem
HR	Human Resource Management
LKOG	Landelijke Klachtencommissie Ongewenst Gedrag voor de Decentrale Overheid
ORR	Ombudsman Rotterdam-Rijnmond
P&O	Personeel en Organisatie
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Wnra	Wet normalisering rechtspositie ambtenaren

de rekenkamer

De gemeenteraad van Rotterdam heeft in december 1997 de Rekenkamer Rotterdam ingesteld. Sinds 14 juni 2021 is mevrouw dr. ir. Marjolein van Asselt directeur. Zij is door de gemeenteraad voor zes jaar benoemd en beëdigd.

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. Zij doet dat ten behoeve van de gemeenteraad. Met interdisciplinair onderzoek en beleidsevaluatie draagt de rekenkamer bij aan het versterken van de lokale democratie en de kwaliteit van het gemeentebestuur.

onafhankelijk

De rekenkamer is net als de gemeentelijke Ombudsman onafhankelijk. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Rotterdam. De rekenkamer bepaalt zelf waar ze onderzoek naar doet en heeft vergaande bevoegdheden om informatie te verzamelen. De raad en/of het college van B en W kunnen de rekenkamer wel vragen om onderzoek te doen. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

openbaar

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die de rekenkamer ter behandeling aan de raad aanbiedt. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de conceptrapporten (ambtelijk en bestuurlijk wederhoor). De rapporten worden toegelicht in (commissies van) de gemeenteraad.

voor Rotterdam en regio

Vijf regiogemeenten hebben zich in de loop der jaren aangesloten bij de Rekenkamer Rotterdam, namelijk Albrandswaard, Barendrecht, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel en Lansingerland.

Rekenkamer Rotterdam
Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 · 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl

basisontwerp
dewerf•com, Zuid-Beijerland

fotografie
Kishore Gopinath

uitgave
Rekenkamer Rotterdam
november 2023