Onderzoeksrapport gemeente Arnhem

Evaluatie gedragscodes en procesafspraken handhaving integriteit

Prof. dr. Rob van Eijbergen
Drs. Stijn Klarenbeek
02-02-26

Inhoudsopgave

1. Inleiding 3
   1.1 Aanleiding 3
   1.2 Doel van de evaluatie 3
   1.3 Onderzoeksmethode 3
   1.4 Onderzoekers 3
   1.5 Opdrachtgever 4
   1.6 Dankwoord 4

2. Theoretisch kader 5
   2.1 Sociale veiligheid 5
   2.2 Psychologische veiligheid 5

3. Bevindingen 7
   3.1 Bevindingen evaluatie gedragscodes 7
      3.1.1 Gedragscode burgemeester 7
      3.1.2 Gedragscode wethouders 8
      3.1.2 Gedragscode raadsleden en fractievolgers 9
      3.1.4 Procesafspraken over de handhaving van de integriteit 10
   3.2 Bevindingen interviews 12

4. Conclusies en aanbevelingen 15
   4.1 Conclusies 15
      4.1.1 Conclusies betreffende afhandelen meldingen 15
      4.1.2 Conclusies betreffende de gedragscodes/meldprotocol 15
   4.2 Aanbevelingen 16

1. Inleiding

1.1 Aanleiding
De gemeente Arnhem heeft als doel gesteld om hun gedragscodes periodiek te laten evalueren. Naar aanleiding van verschillende meldingen die zijn gedaan over grensoverschrijdend gedrag en de daaropvolgende afhandeling ervan is de behoefte om zowel de gedragscode als het meldprotocol van de gemeente Arnhem te evalueren, inclusief de mate waarin het protocol is nageleefd, versneld. Het doel van deze evaluatie is om leerpunten uit de voornoemde casus te halen en te komen tot mogelijke verbetering in de huidige regelingen. Hierbij staan de volgende drie onderzoeksvragen centraal:

1) Hoe zijn de mogelijkheden om melding te doen momenteel ingericht?
2) Op welke manieren kunnen de huidige regelingen verbeterd worden?
3) Wat kan de gemeente Arnhem leren van de wijze waarop er met de meldingen is omgegaan?

1.2 Doel van de evaluatie
Voor de start van de evaluatie is besproken dat de volgende punten in elk geval tot de beoogde uitkomsten van het traject behoren:

- Een herschreven gedragscode, inclusief een heldere structuur voor het melden en behandelen van mogelijke schendingen;
- Een advies over de rol van het Presidium en de burgemeester bij de toepassing van de gedragscode en het meldproces;
- Een reflectieve duiding op gebeurtenissen in de afgelopen periode;
- Aanbevelingen voor een duidelijke rolverdeling en een zorgvuldig proces rondom (het afhandelen van) meldingen.

1.3 Onderzoeksmethode
Voor het uitvoeren van de evaluatie zijn twee methoden gehanteerd. In de eerste plaats is een documentanalyse uitgevoerd waarin de volgende documenten zijn bestudeerd, die een beeld geven van hoe een en ander op papier is afgesproken:

- Gedragscode Burgemeester;
- Gedragscode Raadsleden en fractievolgers;
- Gedragscode wethouders;
- Procesafspraken over de handhaving van de integriteit van het gemeentebestuur Arnhem.

Vervolgens is middels interviews uitgezocht hoe hier in de praktijk invulling aan wordt gegeven, en waar ruimte voor verbetering ligt. De in totaal 26 interviews zijn gehouden met (zie bijlage 1 voor een overzicht):

- De fractievoorzitters;
- De griffier;
- De drie melders in voornoemde casus;
- De Burgemeester;
- De juridisch concerncontroller & de senior juridisch adviseur;
- Enkele raadsleden en fractievolgers die behoefte hadden aan een gesprek.

1.4 Onderzoekers
De evaluatie is uitgevoerd door:

- Prof. dr. Rob van Eijbergen, hoogleraar Integriteit van organisaties;
- Drs. Stijn Klarenbeek, promovendus op het gebied van integriteitsvraagstukken.

1.5 Opdrachtgever
De opdrachtgever voor de evaluatie is het presidium; de gedelegeerd opdrachtgever is raadsgriffier Jozef Kersten.

1.6 Dankwoord
Hierbij spreken we onze dank uit voor de grote bereidheid en actieve deelname van alle betrokkenen van het onderzoek. Het toont aan dat men zich betrokken voelt bij het onderwerp en welwillend is om tot verbeteringen te komen.

2. Theoretisch kader

Sociaal veilige werkomgevingen, psychologische veiligheid en grensoverschrijdend gedrag staan volop in de aandacht. Toch is niet altijd duidelijk wat met deze begrippen wordt bedoeld, wat een goed gesprek over wat gewenst en ongewenst gedrag in een organisatie is in de weg staat. Om deze reden is een overzichtelijk theoretisch kader toegevoegd waar beknopte definities worden gegeven van de belangrijkste begrippen.

2.1 Sociale veiligheid

Een sociaal veilige werkomgeving is een organisatie die vrij is van grensoverschrijdend gedrag. Hier zal altijd de vervolgvraag op komen wat grensoverschrijdend gedrag dan is. Om deze ingewikkelde vraag te beantwoorden moeten we een onderscheid maken tussen *grens*overschrijdend en *norm*overschrijdend gedrag. Grensoverschrijdend gedrag gaat over alle gedragingen waarvan iemand vindt dat die zijn of haar persoonlijke grenzen overschrijden en die dus ongewenst zijn, terwijl normoverschrijdend gedrag gaat over gedrag dat een overtreding vormt op alle geschreven of ongeschreven normen, wat vastgelegd kan zijn in wetten of gedragscodes. Waar het eerste individueel en subjectief is, is het tweede collectief en objectief. Soms kan een gedraging in een grijs gebied tussen de twee categorieën vallen, zoals bij een onaardige bejegening. Vaak vallen de twee vormen van wangedrag echter samen, en is het niet alleen niet gewenst, maar ook niet toegestaan, zoals bij (verbaal of non-verbaal) seksueel grensoverschrijdend gedrag, pesten, agressie en geweld, racisme en discriminatie.

In de meer brede zin gaat het over integriteit, wat we als volgt definiëren: het handelen overeenkomstig de (daarvoor) geldende morele waarden en normen en de daarmee samenhangende (spel-)regels. Het gaat om de morele kwaliteit van het handelen, om ‘goed en kwaad’, om de waarden en normen die er echt toe doen. Dat een werknemer een zorgvuldige afweging maakt tussen de belangen van alle partijen die bij de organisatie zijn betrokken, de klanten, aandeelhouders, werknemers en de samenleving waarin de onderneming opereert. Het gaat om handelen dat deugt (of niet deugt) vanuit de geldende moraal.

2.2 Psychologische veiligheid

Waar sociale veiligheid dus gaat om een afwezigheid van grensoverschrijdend gedrag, gaat het bij psychologische veiligheid juist om de aanwezigheid van een gevoel jezelf te kunnen uitspreken en fouten te durven maken. Al in de periode na de Tweede Wereldoorlog gebruikten wetenschappers het begrip om veranderingen in organisaties te kunnen begrijpen en in goede banen te kunnen leiden. Als een organisatie succesvol veranderingen wil doorvoeren, zo stelden bijvoorbeeld Edgar Schein en Warren Bennis, dan moeten mensen zich psychologisch veilig voelen om oude gewoonten los te laten en open te staan voor nieuwe manieren van werken.

In de late jaren ’90 nam Amy Edmondson, hoogleraar leiderschap aan Harvard University, het begrip over en zette het in om het leervermogen van teams in organisaties te onderzoeken (Edmondson, 1999). Zo voerde ze een grote studie uit onder ruim 50 teams in ziekenhuizen, waarin ze tot de verrassende conclusie kwam dat de teams die het beste presteren ook de meeste medische fouten rapporteren. Om deze tegenstrijdigheid te verklaren keek Edmondson naar psychologische veiligheid, wat ze ziet als “een gedeelde overtuiging binnen een team dat het veilig is om interpersoonlijke risico’s te nemen”. Psychologische veiligheid gaat om de vrijheid voelen om jezelf te uiten, om fouten toe te geven, twijfels te delen, kritische vragen te stellen, het openlijk ergens oneens mee zijn, het afwijken van de opvatting van de meerderheid.

In teams met een hoge psychologische veiligheid worden dus niet zozeer meer fouten gemaakt, maar vooral meer fouten gerapporteerd. Ze zijn er eerlijker en opener over, terwijl in teams waar angst heerst fouten worden verzwegen, verduisterd en ontkend, met als gevolg dat niemand ervan leert en de fouten opnieuw gemaakt gaan worden. Voor sommige teams betekent dit een wat langzamer leerproces, terwijl de gevolgen in andere gevallen van levensbelang kunnen zijn: ze kunnen leiden tot het maken van onnodige medische fouten, het neerstorten van vliegtuigen, of het trager ontwikkelen van medicijnen.

Verder toont onderzoek aan dat teams met een hogere psychologische veiligheid niet alleen grensoverschrijdende patronen voorkomen, maar ook beter presteren, hogere doelen behalen, meer leren en innoveren (Van Eijbergen & Nijhuis, 2024).

Psychologische veiligheid gaat dus niet direct over grensoverschrijdend gedrag, maar heeft er wel raakvlakken mee. Het ligt voor de hand dat een schreeuwende en intimiderende baas weinig veiligheid biedt voor het toegeven van fouten en het delen van twijfels, terwijl een omgeving waar dat gewaardeerd een aangemoedigd wordt waarschijnlijk minder grensoverschrijdend gedrag kent. Sociale en psychologische veiligheid kunnen elkaar dus wederzijds versterken, net als het gebrek van het één kan leiden tot een gebrek aan het ander.

Toch is het belangrijk om niet iedere gedraging die ongemakkelijk of ingewikkeld is te bestempelen als grensoverschrijdend gedrag of als een gebrek aan psychologische veiligheid. In een politieke omgeving zoals die bij de gemeente Arnhem hoort het lastige gesprek te worden gevoerd; onenigheid over fundamentele kwesties en politieke strijd vormen natuurlijk onderdeel van de dagelijkse gang van zaken. Daar moet ruimte voor zijn, zonder dat een felle discussie als onveilig wordt bestempeld. Tegelijkertijd is het zaak om de politieke context niet als excuus te gebruiken voor onnodig onbeschaafde omgangsvormen, en dus zal het altijd een kwestie van balanceren blijven.

Wat	**Gebrek aan psychologische veiligheid**	**Weerstand**	**Onzekerheid**
Gebeurtenis	Situatie waarbij iemand inschat dat hij/ zij op de één of andere manier buiten de groep geplaatst wordt als hij/zij zich uit	Situaties waar iemand het niet mee eens is (bijvoorbeeld iemand wordt aangesproken)	Situaties die riskant of onbestendig over- komen (bijvoorbeeld veranderingen)
Gedachten	Bang om belachelijk gemaakt te worden, overgeslagen te worden, niet serieus genomen te worden, buitengesloten te worden	Iets niet willen horen	Niet weten hoe iets aan te pakken
Gevoel	Angst, gericht zijn op zelfbehoud	Boosheid, frustratie	Oncomfortabel, ongemak
Gevolg	Mond houden en terugtrekken op eigen domein	Boosheid, irritatie tonen	Twijfelen, zorgen uiten
Uitspraak “ik voel mij niet veilig”	Klopt	Oneigenlijk gebruik	Oneigenlijk gebruik

Bron: Van Eijbergen, R., & Nijhuis, E. (2024). *Psychologische veiligheid. Het kan wél*. Mediawerf.

3. Bevindingen

De bevindingen van deze evaluatie bestaan uit twee delen. In §3.1 wordt op basis van het bestuderen van de gedragscode en de meldprotocollen een evaluatie gemaakt van deze documenten, inclusief eventuele verbetervoorstellen. Vervolgens wordt in §3.2 op basis van de interviews een kwalitatieve invulling en context gegeven aan de evaluatie.

3.1 Bevindingen evaluatie gedragscodes
De documenten die zijn bestudeerd en geëvalueerd zijn a) de gedragscode burgemeester, b) de gedragscode wethouders, c) de gedragscode raadsleden en fractievolgers, en d) de procesafspraken over de handhaving van de integriteit van het gemeentebestuur. In de drie opeenvolgende paragrafen worden deze behandeld. Als volgt zullen specifieke bepalingen worden genoemd met een toelichting waarom de bepaling niet goed geformuleerd of lastig uitvoerbaar is. Vervolgens zullen verbetervoorstellen worden genoemd.

3.1.1. Gedragscode Burgemeester
Artikel 1.2

- Probleem: De burgemeester moet zich niet alleen onthouden van stemmen, maar ook van deelname aan de beraadslaging inzake beslissingen waar belangenverstrengeling kan optreden.

- Verbetervoorstel: Het element van beraadslaging expliciet opnemen in het artikel.

Artikel 1.7

- Probleem: Er staat dat deze lijst ten minste een keer per jaar wordt geactualiseerd, terwijl dit continu moet gebeuren als er veranderingen optreden.

- Verbetervoorstel: “Deze lijst wordt doorlopend geactualiseerd.”

Artikel 2.2

- Probleem: Het artikel is te complex en wollig opgeschreven, wat bovendien kan leiden tot verschillende interpretaties.

- Verbetervoorstel: Schrap lid a van het artikel, en houd aan een duidelijke grens van vijftig euro per geschenk.

Artikel 2.8

- Probleem: In lid c staat dat uitnodigingen enkel geaccepteerd mogen worden als ‘schijn van omkoping of beïnvloeding’ minimaal is. In deze bepaling is ‘beïnvloeding’ onduidelijk en bovendien ook onwenselijk als formulering; het is immers normaal om door een werkbezoek beïnvloed te worden.

- Verbetervoorstel: Haal ‘beïnvloeding’ uit de bepaling of verander het naar ‘oneigenlijke beïnvloeding’.

Artikel 3

- Probleem: In het artikel staat dat burgemeester zich aan de regelgeving omtrent het gebruik van gemeentelijke faciliteiten en financiële middelen moet houden, maar dit is evident.

- Verbetervoorstel: Maak de regels duidelijk waaraan de burgemeester zich moet houden, of schrap het hoofdstuk en verwijs in het begin van de gedragscode naar alle bestaande wet- en regelgeving.

Artikel 5
- Probleem: Het overkoepelende probleem van hoofdstuk 5 is dat het gaat om beschaafde omgang met elkaar, maar niet toeziet op integriteit. Door deze artikelen op te nemen in de gedragscode kan een onbeschaafde (of door sommige als zodanig ervaren) politieke stijl als niet-integer worden beschouwd, wat in de kern niet op hetzelfde neerkomt.

- Verbetervoorstel: De gedragsregels voor beschaafde omgang staan al in het reglement van orde beschreven, wat een logischere plek is voor dergelijke normen.

3.1.2 Gedragscode wethouders
Artikel 1.2
- Probleem: De wethouders moeten zich niet alleen onthouden van stemmen, maar ook van deelname aan de beraadslaging inzake beslissingen waar belangenverstrengeling kan optreden.

- Verbetervoorstel: Het element van beraadslaging expliciet opnemen in het artikel.

Artikel 1.7
- Probleem: Er staat dat deze lijst ten minste een keer per jaar wordt geactualiseerd, terwijl dit continu moet gebeuren als er veranderingen optreden.

- Verbetervoorstel: “Deze lijst wordt doorlopend geactualiseerd.”

Artikel 2.2
- Probleem: Het artikel is te complex en wollig opgeschreven, wat bovendien kan leiden tot verschillende interpretaties.

- Verbetervoorstel: Schrap lid a van het artikel, en houd aan een duidelijke grens van vijftig euro per geschenk.

Artikel 2.8
- Probleem: In lid c staat dat uitnodigingen enkel geaccepteerd mogen worden als ‘schijn van omkoping of beïnvloeding’ minimaal is. In deze bepaling is ‘beïnvloeding’ onduidelijk en bovendien ook onwenselijk als formulering; het is immers normaal om door een werkbezoek beïnvloed te worden.

- Verbetervoorstel: Haal ‘beïnvloeding’ uit de bepaling of verander het naar ‘oneigenlijke beïnvloeding’.

Artikel 3
- Probleem: In het artikel staat dat de wethouders zich aan de regelgeving omtrent het gebruik van gemeentelijke faciliteiten en financiële middelen moet houden, maar dit is evident.

- Verbetervoorstel: Maak de regels duidelijk waaraan de wethouders zich moeten houden, of schrap het hoofdstuk en verwijs in het begin van de gedragscode naar alle bestaande wet- en regelgeving.

Artikel 5

- Probleem: Het overkoepelende probleem van hoofdstuk 5 is dat het gaat om beschaafde omgang met elkaar, maar niet toeziet op integriteit. Door deze artikelen op te nemen in de gedragscode kan een onbeschaafde (of door sommige als zodanig ervaren) politieke stijl als niet-integer worden beschouwd, wat in de kern niet op hetzelfde neerkomt.

- Verbetervoorstel: De gedragsregels voor beschaafde omgang staan al in het reglement van orde beschreven, wat een logischere plek is voor dergelijke normen.

3.1.3 Gedragscode Raadsleden en Fractievolgers

Als eerste algemene opmerking is het aan te raden om eerst de normen bij elkaar te benoemen, om vervolgens in te gaan op de specifieke bepalingen. Op deze manier leest het geheel overzichtelijker en krijgen de normen een prominentere plaats.

Artikel 1.2

- Probleem: Raadsleden dienen zich niet alleen te onthouden van deelname aan de stemming, maar ook van deelname aan de beraadslaging.

- Verbetervoorstel: “Raadsleden onthouden zich alleen van deelname aan de beraadslaging en de stemming als er sprake is van een beslissing waarbij belangenverstrengeling kan optreden; Het kan dan gaan om de volgende kwesties.”

Artikel 1.7

- Probleem: Er staat dat deze lijst ten minste een keer per jaar wordt geactualiseerd, terwijl dit continu moet gebeuren als er veranderingen optreden.

- Verbetervoorstel: “Deze lijst wordt doorlopend geactualiseerd.”

Artikel 2.2

- Probleem: De bepaling is onduidelijk en wollig beschreven, waardoor het mogelijk openstaat voor meerdere interpretaties en het derhalve niet goed te handhaven is.

- Verbetervoorstel: Schrijf een beknopte bepaling waarin staat dat raadsleden en fractievolgers alles tot een bedrag van 50 euro mogen aannemen, tenzij ze zelf denken dat het hen kan beïnvloeden.

Artikel 2.3

- Probleem: In deze bepaling is het niet duidelijk om welke ‘giften’ het gaat waarnaar gerefereerd wordt.

- Verbetervoorstel: Concretiseer of ‘giften’ refereert naar alle giften of alleen die uit 2.2.

Artikel 2.4

- Probleem: In deze bepaling gaat het (ook) over onkostenvergoeding van collegeleden, terwijl de gedragscode slechts toeziet op raadsleden en fractievolgers.

- Verbetervoorstel: Haal de passage over collegeleden eruit.

Artikel 2.8

- Probleem: In lid c staat dat uitnodigingen enkel geaccepteerd mogen worden als ‘schijn van omkoping of beïnvloeding’ minimaal is. In deze bepaling is ‘beïnvloeding’ onduidelijk en bovendien ook onwenselijk als formulering; het is immers normaal om door een werkbezoek beïnvloed te worden.

- Verbetervoorstel: Haal ‘beïnvloeding’ uit de bepaling of verander het naar ‘oneigenlijke beïnvloeding’.

Hoofdstuk 3
- Probleem: Het hoofdstuk stelt dat raadsleden zich aan de bestaande regels moeten houden omtrent gemeentelijke faciliteiten en financiële middelen, maar dit is evident.

- Verbetervoorstel: Maak de regels duidelijk waaraan raadsleden zich moeten houden, of schrap het hoofdstuk en verwijs in het begin van de gedragscode naar alle bestaande wet- en regelgeving.

Artikel 5
- Probleem: Het overkoepelende probleem van hoofdstuk 5 is dat het gaat om beschaafde omgang met elkaar, maar niet toeziet op integriteit. Door deze artikelen op te nemen in de gedragscode kan een onbeschaafde (of door sommige als zodanig ervaren) politieke stijl als niet-integer worden beschouwd, wat in de kern niet op hetzelfde neerkomt.

- Verbetervoorstel: De gedragsregels voor beschaafde omgang staan al in het reglement van orde beschreven, wat een logischere plek is voor dergelijke normen.

3.1.4 Procesafspraken over de handhaving van de integriteit van het gemeentebestuur
De procesafspraken beschrijven het volledige proces dat doorlopen kan worden na het vermoeden van een integriteitsschending, te weten in de volgende vier fases: 1) bespreken en melden, 2) duiden en onderzoeken, 3) oordelen en sanctioneren, 4) evalueren en leren. Als volgt worden de vier fases geëvalueerd.

Fase 1. Bespreken en melden
In Fase 1 wordt een onderscheid gemaakt tussen twijfels over *voorgenomen* handelingen van een ander en *reeds uitgevoerde* handelingen van een ander. Op basis van dit onderscheid worden routes uitgestippeld die respectievelijk raadsleden, wethouders en de burgemeester kunnen, of dienen, te volgen. Deze stappen zijn navolgbaar en in onze ogen de juiste.

In de specifieke casus die ten dele de grondslag vormt van deze evaluatie, gaat het om de burgemeester die twijfelt over een al uitgevoerde handeling van een wethouder, beschreven in 3.3b. Volgens de procesafspraken dient de burgemeester zijn twijfels te bespreken met de wethouder, tenzij er goede redenen zijn dit niet te doen. Als de wethouder vervolgens erkent mogelijk een schending te hebben begaan, informeert deze zijn collega-wethouders en de gemeenteraad erover. Als er aanhoudende twijfel blijft bestaan, is het aan de burgemeester om te besluiten of de stap naar fase 2 wordt gezet dan wel dat ze zaak is afgedaan. In deze casus is gekozen om de stap naar fase 2 te zetten.

Fase 2. Duiden en onderzoeken
De stap naar fase 2 dient gezet te worden als uit fase 1 is gebleken dat er sprake is van een vermoeden van een integriteitsschending dat mogelijk onderzocht moet worden. In fase 2 dient volgens de procesafspraken een zorgvuldige afwegingen te worden gemaakt, beginnend met

een ‘vooronderzoek’ waaruit mogelijk – als blijkt dat de melding onderzoekswaardig is – een ‘objectief integriteitsonderzoek’ volgt. Het vooronderzoek moet uitwijzen of een melding onderzoekswaardig is, wat het geval is indien:

- de melding een vermoedelijke schending van de gedragscode en/of wetgeving betreft, van een zekere ernst;
- de melding voldoende betrouwbaar en concreet is;
- de melding in redelijkheid te onderzoeken is (dat wil zeggen: er zijn voldoende onderzoeksmogelijkheden).

Verder vindt altijd een gesprek met melder(s) plaats om de onderzoekswaardigheid te kunnen bepalen. Ook een gesprek met degene op wie de melding betrekking heft maakt deel uit van het vooronderzoek. Op basis hiervan brengt de burgemeester advies uit. In de specifieke casus zijn deze stappen gevolgd, en is geconcludeerd dat aan de drie bovenstaande criteria is voldaan en daarmee dat een ‘objectief integriteitsonderzoek’ moet worden ingesteld. Dit onderzoek is vervolgens uitgevoerd door het bureau Decoz & Co, wat de betrokkenen heeft geïnterviewd en op basis daarvan een schriftelijk rapport heeft opgeleverd.

Hoewel de stappen die zijn gevolgd logisch en navolgbaar zijn op basis van de procesafspraken, hebben de gevolgen niet voor alle betrokkenen goed uitgepakt. Zo is het vooronderzoek zoals het is uitgevoerd (en zoals het in zekere zin ook beschreven staat in de procesafspraken) feitelijk een volledig onderzoek, inclusief het horen van de betrokkenen. In de procesafspraken staat dat een ‘gesprek’ moet worden gevoerd met de betrokkenen, maar niet of dit de vorm moet hebben van een informeel gesprek of een formeel interview. In deze casus leek het de vorm te hebben van een formeel interview, wat vervolgens in het onderzoek door Decoz & Co nogmaals is gedaan. Dit roept vragen op over nut en noodzaak van een vooronderzoek. Het (onnodig) vaak vertellen van een situatie van grensoverschrijdend gedrag kan leiden tot secundaire victimisatie, en bovendien tot onnodige vertraging van een vaak toch al pijnlijk proces. Wij raden dan ook aan het vooronderzoek te beperken tot het uitwijzen of aan de eerste drie genoemde criteria is voldaan.

Fase 3. Oordelen en sanctioneren
Na afronding van het integriteitsonderzoek dient de burgemeester als eerste kennis te nemen van het onderzoeksrapport, waarna hij/zij het ter beschikking stelt aan de gemeenteraad, met daarbij een gemotiveerd zwaarte-oordeel over de eventueel vastgestelde schending. Vervolgens bepaalt de raad zelfstandig de politieke consequenties. Aangezien de betreffende wethouder op dat moment zelf al zijn ontslag had ingediend, was van dit laatste geen sprake.

Fase 4. Evalueren en leren
Aangezien het handhaven van integriteitsschendingen nooit routine wordt, is na afronding van een dergelijk traject reflectie altijd geboden. Bij formele en/of complexere zaken krijgt deze reflectie het karakter van een formele (schriftelijke) evaluatie, aldus de procesafspraken. In zulke gevallen is ook een vorm van nazorg geboden.

Hieronder volgen – op basis van bovenstaande – concrete verbetervoorstellen.

Artikel 1.1, pagina 16.

- Probleem: het voeren van een gesprek met de melder en degene op wie de melding betrekking heeft staat nu los van elkaar.

- Verbetervoorstel: voeg het voeren van gesprekken met betrokkenen in het vooronderzoek samen in een paragraaf.

Pagina 17.
- Probleem: in de procesafspraken staat niet helder wanneer iemand een melding doet, wat achteraf onduidelijkheid kan opleveren.

- Verbetervoorstel: volgende tekst is toegevoegd: Om onduidelijkheid (achteraf) te voorkomen vraagt de burgemeester altijd expliciet of degene die bij hem/haar een mogelijke schending deelt ook een formele melding doet. Hierbij dient de burgemeester aan te geven wat dit inhoudt en welke mogelijke gevolgen eraan verbonden zijn.

Pagina 18.
- Probleem: er staat niet helder beschreven wat het doel van een vooronderzoek is.

- Verbetervoorstel: op pagina 18 staat nu aangegeven dat het doel van een vooronderzoek is om de onderzoekbaarheid en mogelijke schending van een melding vast te stellen.

Pagina 17.
- Probleem: er staat niets aangegeven over het informeren van het presidium.

- Verbetervoorstel: op pagina 17 staat nu dat op het moment dat besloten wordt een integriteitsonderzoek uit te voeren, het presidium op vertrouwelijke basis geïnformeerd moet worden.

Pagina 17.
- Probleem: er staat geen termijn aangegeven waarbinnen een vooronderzoek afgerond dient te zijn.

- Verbetervoorstel: op pagina 17 is nu aangegeven dat een vooronderzoek beperkt dient te zijn en afgerond moet worden binnen een termijn van maximaal vier weken.

Pagina 19.
- Probleem: er staat geen termijn aangegeven waarbinnen een vooronderzoek afgerond dient te zijn.

- Verbetervoorstel: op pagina 19 is nu aangegeven dat een integriteitsonderzoek binnen een termijn van acht weken afgerond dient te zijn.

3.2 Bevindingen interviews

3.2.1 Reflectie op de afhandeling van meldingen

Op basis van de procesafspraken en de interviews die zijn gehouden blijkt dat de stappen voor het correct afhandelen van een vermoeden van een integriteitsschending in grote lijnen goed zijn verlopen. Op basis van de melding(en) is de burgemeester een vooronderzoek gestart waarbij gesprekken zijn gevoerd met de melder(s) en degene waarop de melding(en) betrekking hebben. Deze gesprekken hadden de vorm van een formeel interview. Op basis van deze gesprekken kon onmiddellijk de conclusie worden getrokken dat de meldingen gegrond waren. Hiermee had de afhandeling klaar kunnen zijn.

Dit was echter niet het geval. Op basis van het vooronderzoek is – navolgbaar en terecht – geconcludeerd dat aan de drie criteria uit de procesafspraken voldaan was, en dat het daarmee gerechtvaardigd was een 'objectief integriteitsonderzoek' in te stellen. Dit is vervolgens ook gebeurd met het inhuren van bureau Decoz & Co. Wat echter onduidelijk is, is wat de precieze opdracht van dit bureau was, aangezien uit het 'vooronderzoek' al een duidelijke conclusie naar voren was gekomen. Het komt erop neer dat het bureau het vooronderzoek in feite over heeft gedaan en tot dezelfde conclusie is gekomen, hetgeen als onprettig is ervaren door de melders. Zij hebben hun verhaal wederom moeten doen, wat een vervelende ervaring is. Bovendien zijn zij naar eigen zeggen onprettig behandeld door de foutieve gespreksverslagen die zij kregen toegestuurd, het feit dat het lang duurde voordat zij de gespreksverslagen überhaupt kregen en de korte tijd die zij vervolgens kregen om erop te reageren. Bovendien hebben zij een gebrek aan informatievoorziening over (de voortgang van) het traject ervaren.

De dubbeling van onderzoeken heeft tevens geleid tot een aanzienlijke en onnodige verlenging van het gehele traject. Dit had sneller gekund en sneller gemoeten. Voor een groot deel komt dit voort uit de onduidelijkheid die de term 'vooronderzoek' met zich meebrengt. In de procesafspraken wordt geschreven over het voeren van een 'gesprek' met de melder en degene waar de melding over gaat. Het is onduidelijk of dit gesprek de vorm heeft van een informeel gesprek of een formeel interview. Bovendien is onduidelijk of een 'objectief integriteitsonderzoek' het gevolg *moet* zijn van een vooronderzoek als aan de drie criteria is voldaan, ook al geeft het vooronderzoek zelf al heldere conclusies. In deze casus heeft het vervolgonderzoek namelijk niets nieuws toegevoegd aan de al bestaande conclusies die uit het vooronderzoek kwamen, omdat er in de eerste plaats geen feiten of ervaringen werden betwist door betrokkenen. Het vooronderzoek heeft, kortom, niet bepaald of de melding *onderzoekswaardig* is, zoals de procesafspraken voorstaan, maar heeft het volledige onderzoek al gedaan. Al het voorgaande is door de meerderheid van de geïnterviewden erkend als onnodig en derhalve als leermoment van deze casus.

Wat tevens verder onduidelijk was is de status van een melding, en wanneer iets precies een melding is. Zo geeft een melder aan dat ze in de veronderstelling was een melding te hebben gedaan, terwijl dit door de burgemeester betwist wordt. Beiden hebben dezelfde herinnering aan hun gesprek, maar trekken er een andere conclusie uit wat betreft de status ervan. Om deze onduidelijkheid te voorkomen is het aan te raden in dergelijke gesprekken expliciet te vragen of te benoemen wat de status is van wat gezegd wordt, en welke gevolgen dat mogelijk kan hebben. Ook geven de melders aan een gebrek aan nazorg te hebben ervaren, en hebben ze geen tot zeer weinig empathie gevoeld tijdens het traject. Ze hebben het geheel als belastend ervaren.

Verder staat in de procesafspraken niet (duidelijk) of en hoe het presidium geïnformeerd moet worden, en zo ja, in welk stadium dat moet gebeuren. Wat ons betreft is het aan te raden om het presidium te informeren als uit het vooronderzoek is gebleken dat een onderzoek plaats moet gaan vinden. Het presidium hoeft dus niet geïnformeerd te worden bij iedere melding die binnenkomt, of in het stadium van vooronderzoek waarin de onderzoekswaardigheid van een melding wordt bepaald.

Een laatste reflectiepunt op dit thema heeft betrekking op de schijn van partijdigheid, die mogelijk in het geding kon zijn door het feit dat de persoon waarop de meldingen betrekking hadden van dezelfde partij als de burgemeester was, en zij bovendien een hechte professionele relatie hadden. Bij een aantal geïnterviewden heeft dit tot twijfels over de onpartijdigheid en objectiviteit geleid.

3.2.2 Reflectie op de gedragscodes

Alle geïnterviewden hebben aangegeven zich in te zetten voor een beschaafde omgang met elkaar. De meerderheid hiervan heeft dit duidelijk gemaakt door de gedragscode te ondertekenen, waar gedragsregels en normen staan beschreven waaraan ze zich dienen te houden. Een aantal geïnterviewden heeft de gedragscode echter niet ondertekend, om verschillende redenen. Zo geeft een raadslid aan überhaupt geen behoefte te hebben aan een gedragscode aangezien wat een gemeenteraadslid wel en niet mag doen al beschreven staat in de Gemeentewet. Een gedragscode is in de ogen van deze respondent dus dubbelop en onnodig; en bovendien is het lastig te handhaven. Verder geeft een aantal raadsleden aan dat (bepaalde artikelen van) de gedragscode hun vrijheid om het politieke werk uit te oefenen beknot. Zij menen dat de gedragscode om politieke redenen ingezet kan worden, bijvoorbeeld door bepaalde omgangsvormen het domein van integriteit in te trekken. Op deze manier, geeft een kleine minderheid van de respondenten aan, schiet de gedragscode zijn doel voorbij.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

In algemene zin concluderen wij dat integriteit en sociale veiligheid als onderwerpen leven binnen de gemeente Arnhem. Het (voor)onderzoek naar de meldingen en de afronding daarvan hebben het onderwerp hoog op de agenda geplaatst, en wij waarderen de inzet van de gemeente om dit als aanleiding te nemen voor een evaluatie van de gedragscodes en meldprotocollen. In dit onderzoek hebben wij volledige en actieve deelname gezien vanuit de door ons benaderde personen. Wij danken hen voor hun deelname aan het onderzoek. Naast deze algemene conclusie hebben we specifieke conclusies getrokken ten aanzien van het afhandelen van de meldingen en de gedragscodes.

4.1.1 Conclusies betreffende afhandelen meldingen

- **Het vooronderzoek was te uitgebreid en duurde te lang**

Het vooronderzoek heeft de vorm van een volledig onderzoek gekregen, inclusief formele interviews op basis waarvan conclusies zijn getrokken. Vervolgens is vastgesteld dat een formeel integriteitsonderzoek nodig zou zijn. Dit is om meerdere redenen onnodig en problematisch: 1) omdat de betrokkenen nu onnodig meerdere keren hun verhaal hebben moeten doen, 2) omdat het proces hiermee onnodig verlengd werd, 3) omdat op basis van het vooronderzoek vastgesteld had kunnen worden dat een formeel onderzoek niets zou toevoegen omdat de beschuldigingen niet werden ontkend door de betrokkene.

- **Schijn van partijdigheid had eerder voorkomen moeten worden**

Aangezien de persoon op wie de meldingen betrekking hadden een naaste collega van de burgemeester was en ze dezelfde partij-achtergrond hebben, was het verstandig geweest de schijn van partijdigheid direct weg te nemen door (de beslissing tot) het (voor)onderzoek aan een ander te delegeren. Door dit niet (direct) te doen heeft in de perceptie van een aantal mensen de schijn van partijdigheid te lang voortbestaan wat een goede afhandeling van de meldingen mogelijk in de weg heeft gestaan.

- **Betrokkenen zijn niet goed geïnformeerd over het proces**

Voor betrokkenen was het op veel momenten niet duidelijk hoe het verloop van het vooronderzoek, vervolgens het onderzoek en uiteindelijk het debat over de resultaten eruit zouden gaan zien. Ze zijn te weinig meegenomen in het proces, hebben te weinig ondersteuning vanuit de gemeente ervaren en zijn niet goed genoeg op de hoogte gehouden van wat er aanstaande was en om welke reden dat noodzakelijk zou zijn.

- **Nazorg voor de betrokkenen ontbrak**

Hoewel nazorg en andere vormen van ondersteuning is toegezegd aan de betrokkenen, is hier te weinig aandacht aan besteed vanuit de gemeente.

4.1.2 Conclusies betreffende de gedragscodes/procesafspraken handhaving integriteit

In §3.1 zijn verschillende knelpunten in de formulering van specifieke bepalingen aangegeven. Op basis hiervan zijn verbetervoorstellen gedaan die de gedragscodes consistenter, begrijpelijker en beter toepasbaar moeten maken. In sommige gevallen gaat het daarbij niet enkel om de formulering, maar ook om de (mogelijke) intentie of problematische gevolgen die een bepaling kan hebben.

- **Gedragscodes zijn te breed en algemeen**

Verschillende artikelen uit de drie gedragscodes zijn te algemeen en wollig opgeschreven, waardoor ze niet goed te handhaven zijn. Verder staan er meerdere artikelen in (voornamelijk in hoofdstuk 5 van de drie gedragscodes), die de vrijheid (van meningsuiting) van politieke ambtsdragers onnodig inperken en daarmee het uitoefenen van hun functie kunnen bemoeilijken, zoals wanneer het gaat om het twijfelen aan iemands integriteit. Door deze artikelen kan, bovendien, de gedragscode om politieke redenen worden ingezet. Dit maakt te gedragscodes te breed: bepaalde omgangsvormen en politieke stijlen worden onterecht het domein van integriteit ingetrokken. In de herschreven gedragscodes zijn deze problemen (voor een groot deel) opgelost door onduidelijke artikelen te herschrijven en artikelen die niet (direct) in een gedragscode thuishoren te schrappen of fundamenteel aan te passen.

- **Gedragscodes zijn te veel gericht op zakelijke integriteit**

De gedragscodes richten zich nu exclusief op corruptie en de (schijn van) partijdigheid/belangenverstrengeling. Voor politieke ambtsdragers zijn dit zeer relevante integriteitsschendingen, maar het zijn niet de enige vormen ervan. Ook zogeheten sociale integriteitskwesties, waaronder ook grensoverschrijdend gedrag en discriminatie vallen, behoren een plek te hebben in de gedragscodes.

- **Procesafspraken zijn niet helder over scheiding vooronderzoek/onderzoek**

Het is niet helder wat het precieze onderscheid tussen een vooronderzoek en een onderzoek is. Zo bevat het vooronderzoek veel dezelfde stappen als het onderzoek zelf, wat het risico op dubbeling van werkzaamheden met zich meebrengt, en het proces onnodig vertraagt. Bovendien is het nadelig voor betrokkenen om meerdere keren hun verhaal te moeten doen.

4.2 Aanbevelingen

- **Maak een duidelijke scheiding tussen vooronderzoek en onderzoek**, en definieer exact waaruit een vooronderzoek moet bestaan, wanneer vastgesteld wordt dat een onderzoek nodig is en op welke gronden. Zo wordt onnodige overlap tussen het vooronderzoek en het formele onderzoek tot een minimum beperkt.

- **Geef in de procesafspraken duidelijke termijnen aan** waarbinnen (voor)onderzoeken plaatsvinden, en deel die op in verschillende onderdelen. Zo wordt voor de betrokkenen duidelijk waar ze aan toe zijn en wat ze kunnen verwachten.

- **Beschrijf helder wanneer iemand formeel een melding doet**, en wat daarvan de mogelijke gevolgen zijn. Vraag in (in)formele gesprekken waarin iemand iets vertrouwelijks vertelt altijd of diegene er een formele melding van wil maken, zodat achteraf geen onduidelijkheid kan optreden over de status van bepaalde gesprekken.

- **Verbreed de scope van de gedragscodes** door ze niet alleen toe te spitsen op fraude en corruptie, maar ook op grensoverschrijdend gedrag. Door dit expliciet te beschrijven wordt duidelijker wat wel en niet acceptabel is, wat (potentiele) melders aanmoedigt melding te maken van schendingen van de gedragscode.

- **Verbeter de communicatie tijdens het (voor)onderzoekstraject**, en leg deze communicatie vooraf vast in het protocol zodat alle betrokkenen weten wat ze kunnen verwachten.

- **Leg duidelijk vast of en op welke manier het presidium geïnformeerd moet worden** om onduidelijkheid en de schijn van het geheim willen houden van bepaalde zaken te voorkomen.

- **Stel een permanente werkgroep integriteit aan** met twee externe leden en de gemeentesecretaris als secretaris. Deze werkgroep kan de burgemeester als hoeder van de integriteit adviseren en ondersteunen, zoals over het proces van het vooronderzoek, het aanstellen van een extern bureau en het ondersteunen en informeren van de betrokkenen. Ook kan de werkgroep indien nodig een vooronderzoek uitvoeren. Ten slotte bewaakt de werkgroep dat de onderwerpen integriteit en sociale veiligheid op de agenda blijft staan.