

Aan:

de gemeenteraad

Onderwerp:

Rapport Rekenkamer Rotterdam “Ambtelijke integriteit” (23bb007892)

Gevraagd besluit:

Samenvattend stellen wij u voor om de hoofdconclusies van het rapport van de Rekenkamer Rotterdam “Ambtelijke integriteit” (23bb007892) te onderschrijven en de aanbevelingen over te nemen.

Tevens stellen wij u voor om het college van burgemeester en wethouders op te dragen uitvoering te geven aan de aanbevelingen. Overigens heeft het college deze aanbevelingen reeds opgenomen in het jaarplan ambtelijke integriteit 2024 (24bb000206, bijlage bij 204). Voorgesteld wordt daarom, om over een jaar te rapporteren over de voortgang.

Waarom dit voorstel? / Waarom nu voorgelegd?

De Rekenkamer Rotterdam heeft op 23 november 2023 het rapport “Ambtelijke integriteit” (23bb007892) aangeboden aan de gemeenteraad. Conform de ‘Verordening rekenkamer Rotterdam’ (artikel 12, lid 4) worden rapporten van de rekenkamer binnen drie maanden behandeld.

Aanleiding, scope en vraagstelling van het rekenkamerrapport

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 de raad respectievelijk de rekenkamer en het college verzocht onderzoek te doen naar integriteit binnen de gemeentelijke organisatie.

In juni 2021 verscheen het rapport van strated consulting, dat in opdracht van het college was opgesteld. 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. De Rekenkamer Rotterdam heeft eind januari 2021

laten weten het verzoek van de gemeenteraad om onderzoek te doen naar integriteit in te willigen.

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 voorts veel aandacht besteed aan de beleving van (oud)medewerkers rondom het integriteitsproces.

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.

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?

Financiële en juridische consequenties/aspecten:

Niet van toepassing

Advies commissie Bestuur, Organisatie, Financiën en Veiligheid (BOFV)

De commissie BOFV heeft op donderdag 1 februari een toelichting gekregen van de directeur van de Rekenkamer op het rapport, waarna het besproken is in aanwezigheid van wethouder Struijvenberg. De commissie adviseert het rapport met bijbehorend raadsvoorstel en – ontwerpbesluit **Nog in te vullen na commissiebehandeling**

Het bijbehorende ontwerpbesluit bieden wij u hierbij ter vaststelling aan.



Presidium van de raad van de gemeente Rotterdam,

De griffier,

De voorzitter,

CONCEPT



Gemeenteraad
van Rotterdam
Griffie

Portefeuillehouder: wethouder Struijvenberg
Steller: Léon van Koppen

raadsvergadering van: 15 februari 2024
raadsstuk 24bb00 pagina 3

Ontwerpbesluit:

De Raad van de gemeente Rotterdam, in vergadering bijeen op 15 februari 2024,

gelezen het rapport van 23 november 2023 van de Rekenkamer Rotterdam “Ambtelijke integriteit” (23bb007892),

gelezen het raadsvoorstel (24bb000370),

gelet op de Gemeentewet en de Verordening Rekenkamer Rotterdam;

gehoord de beraadslagingen in de commissie Bestuur, Organisatie, Financiën en Veiligheid, op 1 februari 2024;

Besluit:

I De **hoofdconclusies** zoals verwoord in het rapport “Ambtelijke integriteit” te onderschrijven:

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.

Detecteren

3. Leidinggevenden hebben binnen de gemeente een belangrijke verantwoordelijkheid gekregen bij het detecteren van mogelijke integriteitsschendingen. Zij kunnen integriteits-schendingen 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 integriteitsschendingen 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.

II De aanbevelingen uit het rapport “Ambtelijke integriteit” over te nemen en het college opdracht te geven deze uit te voeren:

1. Richt één procedure in voor het melden van vermoedelijke integriteitsschendingen, differentieer daarbinnen waar nodig.
2. Heroverweeg de rol en verantwoordelijkheden van de vertrouwenspersonen.
3. Bereid leidinggevendenden beter voor op hun rol in het integriteitsproces door:
 - a. integriteit steviger in te bedden in het personeelsbeleid voor leidinggevendenden (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.



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.

III) Het college van burgemeester en wethouders op te dragen de aanbevelingen van de Rekenkamer uit te voeren en daarover uiterlijk na een jaar aan de raad te rapporteren.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 15 februari 2024.

De griffier,

De voorzitter,

