



Beleidsplan bestuurlijke integriteit 2021 – 2015

Inleiding

Dit plan gaat in op het bestuurlijke integriteitsbeleid van de gemeente Rotterdam: het adviseren over en bevorderen van de integriteit van collegeleden, raadsleden, gebiedscommissieleden en de vertegenwoordigers in wijkraden en wijkcomités. De financiering van het beleid gebeurt binnen de bestaande kaders van de begroting.

Leeswijzer

In de eerste paragraaf wordt ingegaan op het begrip bestuurlijke integriteit in de Rotterdamse context. In de tweede paragraaf wordt teruggekeken op de afgelopen vier jaar om vervolgens in de derde paragraaf de doelstellingen voor de periode 2021-2025 te benoemen. In de vierde paragraaf ten slotte wordt een globaal uitvoeringsplan beschreven.

1. Bestuurlijke integriteit in context

In deze paragraaf kijken we naar de algemene uitgangspunten voor bestuurlijke integriteit in Rotterdam. Het doel en belang worden beschreven, vervolgens de definitie waarmee gewerkt wordt, het wettelijk kader en het integriteitslandschap van bestuurders. Tot slot wordt ingegaan op de organisatie, mandaat en financiën.

1.1 Doel en belang

Een goed functionerend en integer openbaar bestuur vormt de basis voor zuivere besluitvorming en daarmee het vertrouwen in de politiek en de legitimiteit van het overheidshandelen. Op gemeentelijk niveau, waar het streven is om de afstand tussen de gemeente en inwoners klein te houden, is vertrouwen cruciaal. Een integer stadsbestuur is effectiever en efficiënter in staat om zijn taken uit te voeren en de diensten te leveren waar inwoners recht op hebben. Het bestuurlijke integriteitsbeleid binnen de gemeente Rotterdam gaat daarom verder dan het voorkomen van corruptieschandalen; het streeft ernaar de kwaliteit van besturen in brede zin te bevorderen.

1.2 Betekenis

Bestuurlijke integriteit is 'het handelen van de overheid, als collectief en als individu, in overeenstemming met de algemeen geldende normen en waarden van bestuurlijk fatsoen' (Van Hulten). De geldende normen worden vastgelegd in regels en gedragscodes, die dienen als leidraad voor integer handelen. Over de onderliggende waarden voeren we het gesprek met elkaar: wat vinden we fatsoenlijk? En als het mag volgens de regels, deugt het dan? Hoe oordelen inwoners, politiek en publiek over het gedrag van gemeentebestuurders?



In de Rotterdamse gedragscodes wordt integriteit van het gemeentebestuur beschreven als het handelen zoals een goed bestuurder of volksvertegenwoordiger betaamt. Dat handelen wordt in elk geval gekenmerkt door dienstbaarheid, functionaliteit, onafhankelijkheid, openheid, betrouwbaarheid en zorgvuldigheid.

1.3 Wettelijk kader

Landelijke wet- en regelgeving vormt het wettelijk kader en de kern van het instrumentarium voor de waarborging en bevordering van de bestuurlijke integriteit. Het wettelijk kader voor het bestuurlijk integriteitsbeleid van gemeentes is verankerd in de Gemeentewet, de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en het Wetboek van Strafrecht.

In de Gemeentewet is regelgeving vastgelegd voor het gemeentebestuur voor verboden handelingen, voorkoming van belangenverstrengeling, eedaflegging, stemonthouding in de raad bij een persoonlijk belang, geheimhouding, en verenigbaarheid en openbaarmaking van nevenfuncties. In de Algemene wet bestuursrecht zijn bepalingen opgenomen met algemene normen voor goed bestuurlijk handelen waarbij het gebod van onpartijdigheid centraal staat. In het Wetboek van Strafrecht is een bepaling opgenomen over geheime en vertrouwelijke informatie. Daarnaast geeft de Handreiking integriteit van de VNG richting over interpretatie van de geldende normen.

In de gemeenteraad kunnen, binnen de kaders van landelijke wet- en regelgeving, aanvullende integriteitsregels en -afspraken voor het Rotterdamse gemeentebestuur vastgesteld worden. Zo beschikt de gemeente Rotterdam over haar eigen gedragscodes voor bestuurders, gemeenteraad en gebiedscommissies, een rechtspositieregeling burgemeester en wethouders, een verordening op de gebiedscommissies en ten slotte protocollen voor integriteitsmeldingen en onderzoek.

1.4 Integriteitslandschap van gemeentebestuurders

Het begrip bestuurlijke integriteit is onderhevig aan veranderende verwachtingen, opvattingen en eisen die de samenleving stelt aan het openbaar bestuur. Door het openbare en politieke karakter van een gemeentebestuur heeft het, in tegenstelling tot ambtenaren, een groot aantal scheidsrechters die voortdurend toezien op het bestuurlijk en persoonlijk handelen van de gemeentebestuurders.

Net zoals het begrip integriteit niet in beton is gegoten is, bestaat het veld van belanghebbenden uit een wisselende en pluriforme samenstelling van inwoners, politici, media, kennisinstituten, adviesbureaus, belangenorganisaties en overheidsorganen uit de wetgevende en rechterlijke macht. Ook voor deze partijen geldt dat de geldende normen en waarden (en verschuivingen hierin) bepalend zijn voor hun oordeelsvorming. Daarnaast vervullen sommige van deze partijen een invloedrijke rol bij de ontwikkeling van wet- en regelgeving en het integriteitsbeleid. Ook ontwikkelingen op technologisch en academisch gebied beïnvloeden de omgeving waarin gemeentebestuurders opereren. Bovendien is het begrip integriteit cultuurafhankelijk en daarmee land- en regiogebonden.



1.5 Organisatie en mandaat

Hieronder wordt de rolverdeling en mandaat binnen het bestuurlijke integriteitsveld voor het stadsbestuur geschetst.

Burgemeester

Per 1 februari 2016 is wettelijk vastgelegd dat de burgemeester de zorgplicht draagt voor het bevorderen van de bestuurlijke integriteit. De burgemeester kan bij bestuurlijke problemen vanuit zijn positie optreden om partijen bij elkaar te brengen en advies in te winnen. De zorgplicht heeft ertoe geleid dat burgemeesters een voorbeeldrol vervullen op het gebied van integriteit en professionaliteit. Het is belangrijk om in te zien dat de wet de burgemeester niet verantwoordelijk stelt voor de bestuurlijke integriteit maar enkel voor het bevorderen van de bestuurlijke integriteit. Als procesverantwoordelijke draagt hij zorg voor een goede inrichting van een integriteitsproces waarbinnen de bestuurlijke integriteit gewaarborgd en bevorderd kan worden en hij geeft opdracht tot het doen van onderzoek bij vermoedens van integriteitsschendingen.

Wethouder Organisatie

De wethouder Organisatie is belast met het bevorderen van de ambtelijke integriteit. Voor schendingen binnen het ambtelijke apparaat en de aanpak daarvan, legt hij verantwoording af aan de raad. Omdat ambtelijke en bestuurlijke integriteit elkaar snel kunnen raken, is de afstemming bij meldingen van vermoedelijke integriteitsschendingen tussen de burgemeester, wethouder Organisatie, de vakwethouder wiens cluster het betreft en de gemeentesecretaris van belang.

Raad en gebieds- en wijkorganen

De verantwoordelijkheid voor een integer openbaar bestuur ligt bij individuele politieke ambtsdragers enerzijds en bij de raad, gebieds- en wijkorganen en het college als collectief. Individuele integriteitsschendingen door politieke ambtsdragers kunnen negatief afstralen op het gehele gemeentebestuur. De raad is samen met de burgemeester verantwoordelijk voor het agenderen van het thema integriteit en kan het richting geven aan het integriteitsbeleid, regelgeving, protocollen en het gebruik van instrumenten. Uiteindelijk gaat het om het samenspel tussen raad en burgemeester: zo is de burgemeester verantwoordelijk voor het inrichten van een risicoanalyse integriteit voor kandidaat-wethouders, maar besluit de raad vanwege haar wettelijke benoemingsbevoegdheid welke gevolgen er zitten aan de uitkomsten.

Commissaris van de Koning

In uitzonderlijke gevallen kan de commissaris van de Koning een rol spelen bij het signaleren en aanpakken van integriteitskwesties en aanhoudende bestuurlijke problemen binnen gemeentes. Hij kan als ambtsdrager met gezag en distantie tot betrokken partijen adviseren en bemiddelen in het geval er sprake is van verstoorde bestuurlijke verhoudingen in een gemeente en als de bestuurlijke integriteit van een gemeente in het geding is (artikel 182, Provinciewet). Er is nieuwe wetgeving in voorbereiding die de rol van de commissaris bij integriteitskwesties uitbreidt. In paragraaf 2.1 gaan we daar verder op in.

Ambtelijke organisatie

De griffier heeft een brugfunctie en vertrouwensrol in het bespreekbaar maken en laten onderzoeken van integriteitskwesties bij raadsleden en gebiedsvertegenwoordigers. Een klein



team van ambtenaren dat is ingebed bij de directie Concernstaf & Strategie adviseert aan de burgemeester, griffier en gemeentesecretaris over bestuurlijke integriteit. Daarnaast is bij de directie Gebieden, Participatie & Stadsarchief een integriteitsfunctionaris actief die adviseert over gebiedsvertegenwoordigers.

2. Evaluatie 2016 – 2020

In deze paragraaf kijken we terug op het bestuurlijke integriteitsbeleid in de afgelopen beleidsperiode, van 2016 tot 2020. Ten eerste doen we dat op landelijk niveau: welke landelijke ontwikkelingen waren er die gemeentes geholpen hebben of juist een beperking van de ondersteuning bleken? Daarna blikken we terug op het Rotterdamse bestuurlijke integriteitsbeleid en verantwoorden we de ontwikkelingen die op dat terrein zijn doorgemaakt. Vervolgens benoemen we de successen en ongetemde beren: zaken die nog aandacht behoeven.

2.1 Landelijk beleid 2016-2020

Bevordering van de bestuurlijke integriteit van het lokaal bestuur stond de afgelopen jaren nadrukkelijk op de landelijke politieke agenda. Met name de wettelijke verankering van de bevordering van bestuurlijke integriteit bij de burgemeester (gemeentewet art. 170, 2016) heeft voor een impuls van beleidsontwikkelingen gezorgd. Het zorgde evenwel voor een spanningsveld met artikel 180 gemeentewet, verantwoording en inlichtingen. Daarnaast bleek uit de lokale bestuurspraktijk dat het bestaande instrumentarium en wettelijk kader niet altijd toereikend waren om de bestuurlijke integriteit te bevorderen en te waarborgen. Verschillende corruptieschandalen tezamen met kritische rapporten van onder meer de Europese integriteitswaakhond GRECO hebben deze tekortkomingen herhaaldelijk bevestigd en de politieke druk opgevoerd om het landelijke integriteitsbeleid naar een hoger niveau te tillen.

In reactie hierop is er nieuwe wetgeving in de maak en heeft het ministerie van BZK het bestaande instrumentarium de laatste jaren uitgebreid en geactualiseerd. Zo is in 2016 de handreiking en modelgedragscodes integriteit voor politieke ambtsdragers uitgebracht en is er in 2019 een basisscan integriteit voor kandidaat-wethouders opgesteld. Daarnaast vervult BZK met de oprichting van het Netwerk Weerbaar Bestuur een actievare en centralere rol in het versterken van de integriteit van lokaal bestuur. Ook ligt er een wetsvoorstel voor een verruiming van de wettelijke middelen¹ waarmee tegemoetgekomen wordt aan de behoefte van lokale en regionale overheden om met integriteitskwesties om te gaan. Het gaat daarbij om een verplichte VOG voor bestuurders en om verduidelijking van de bepalingen die gaan over belangenverstrengeling en het opleggen en opheffen van geheimhouding op informatie. Verder wordt een extra bevoegdheid toegekend aan de commissaris van de Koning bij bestuurlijke problemen in gemeenten en wordt er een voorziening in de Kieswet getroffen over lijsttuitputting. In een tweede tranche, te verwachten in 2021, wordt een verplichte risicoanalyse integriteit voor kandidaat-wethouders wettelijk verankerd.

¹ Wetsvoorstel bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur. Het wetsvoorstel leidt tot wijzigingen van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet, de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de Kieswet.



Tot slot worden de afgelopen vier jaar gekenmerkt door kritiek op een verschuiving in de ondersteunende en adviserende integriteitsinstanties. Het Adviespunt Klokkenluiders, de Onderzoeksraad Integriteit Overheid (OIO) en het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) zijn in 2016 gefuseerd en onderbracht in het Huis van Klokkenluiders. Na commentaar uit verschillende hoeken over het disfunctioneren van het Huis, waaronder van de Nationale Ombudsman en de commissie-Ruys, maakte het in 2020 een herstart met een nieuw bestuur en herbezinning van zijn positionering, rol en werkwijze. Een goed functionerend Huis voor integriteitsvraagstukken zou in een behoefte van gemeentes voorzien.

2.2 Beleid Rotterdam 2016-2020

In de afgelopen vier jaar is in Rotterdam gewerkt aan de hand van het beleidsplan ambtelijke en bestuurlijke integriteit 2016-2020, langs de drie pijlers:

1. Regelgeving
2. Bewustwording
3. Blick naar buiten.

In 2016 was de gedragscode voor collegeleden en raadsleden net in werking getreden en ook was dat jaar in de wet opgenomen dat een van de taken van de burgemeester het bevorderen van bestuurlijke integriteit is.

In de afgelopen vier jaar is er binnen de pijler **regelgeving** verder gebouwd aan het ontwikkelen en onderhouden van de regelgeving. Daarbij was het uitgangspunt niet dat meer regels beter zijn, maar vooral dat de bestaande regels in dienst moeten staan van een integere bestuurspraktijk. Het beleidskader 'Aanbieden geheime en vertrouwelijke informatie Rotterdam' is in 2017 in werking getreden en wordt momenteel geactualiseerd. De rechtspositieregeling is van rijkswege vernieuwd wat leidde tot een nieuw rechtspositiebesluit op lokaal niveau. Het Handboek college is enkele malen herzien en geactualiseerd en er werd gewerkt aan de correcte invulling van de archiefwet aangaande mailboxen van collegeleden.

Binnen de pijler **bewustwording** werkten we van incidentele trainingen naar structurele trainingen in een meerjarencyclus toe. Dit traject is nog in ontwikkeling. Gebiedscommissies, wijkraden en wijkcomités kregen jaarlijks een integriteitstraining aangeboden. In het college heeft eind 2020 een integriteitssessie plaatsgevonden. Een sterkere focus is gelegd op de teams rondom collegeleden zoals bestuursadviseurs, politiek assistenten en secretaresses. Zij zijn eenmaal per jaar getraind in de (nieuwe) regelgeving en integriteitsdilemma's waar collegeleden mee te maken kunnen hebben.

De pijler **blick naar buiten** is ingevuld door rondetafelgesprekken met bestuurlijke partners te voeren die tegen soortgelijke dilemma's aanlopen als het bestuur van de gemeente Rotterdam. Het ambtelijk netwerk is versterkt met contacten bij het ministerie van BZK, VNG, G4- en andere gemeentes, en organisaties als de politie en ZBO's. Ook is het team bestuurlijke integriteit aangesloten bij de wetenschappelijke ontwikkelingen en een wetenschappelijk netwerk. De Universiteit Utrecht heeft in opdracht van de gemeente Rotterdam onderzoek gedaan naar het fenomeen oneigenlijke druk zodat er meer inzicht is ontstaan en de organisatie handvatten heeft voor de aanpak en meetbaarheid van oneigenlijke druk. Daarnaast is afgelopen jaren intensief samengewerkt met de Erasmus Universiteit Rotterdam aan de oprichting van een leerstoel Integriteit van het lokaal bestuur. De daadwerkelijke inrichting wordt verwacht in 2021.



2.3 Successen en ongetemde beren

Het grootste succes van de bevordering bestuurlijke integriteit in Rotterdam is dat er permanente bestuurlijke aandacht voor is. Dat heeft geresulteerd in een klein ambtelijk team met een coördinator bestuurlijke integriteit dat ingebed is in het team Bestuur & Gemeentesecretaris. Vanuit die positie dichtbij het bestuur en diens adviseurs, kan er snel geschakeld worden en aan de voorkant worden geadviseerd om leed achteraf te voorkomen. Nog steeds is de gemeente Rotterdam de enige gemeente in Nederland die een dergelijke functionaris heeft.

Langs de pijlers gezien heeft de gemeente Rotterdam de **regelgeving** aangaande bestuurlijke integriteit op orde en adviseert het regelmatig mee aan het rijk over de ontwikkeling van (ver)nieuwe regelgeving. Ook is gebleken dat de gemeente Rotterdam een van de zeer weinige gemeentes is die een onderzoeksprotocol (regeling integriteit Rotterdamse bestuurders 2016, protocol vermoedens niet integer handelen raadsleden Rotterdam 2015) heeft, waardoor het altijd helder is hoe een vermoeden van een integriteitsschending onderzocht dient te worden, met ieders rol en verantwoordelijkheid. Binnen de pijler regelgeving verdient het beter (laten) archiveren van bestuurlijke agenda's en mailboxen aandacht.

De pijler **bewustwording** maakte de ontwikkeling door van incidenteel naar structureel trainen en structureel aanbieden van trainingen. Het resulteerde erin dat bestuurlijke integriteit beter bespreekbaar is geworden en daarmee de bewustwording is vergroot. In 2020 bleek het zeer lastig tot onmogelijk om integriteitstrainingen online te geven. Een vertrouwelijke setting is noodzakelijk en dat is online niet te garanderen. Er blijft gezocht worden naar mogelijkheden om toch de gemeentebestuurders en hun adviseurs blijvend te trainen en dilemma's te bespreken.

Een succes binnen de pijler **blik naar buiten** is dat de ambitie om binnen het bestuurlijke integriteitsveld mee te lopen in de landelijke voorhoede, vorm heeft gekregen. Dat betekent niet dat er in Rotterdam nooit wat misgaat, maar wel dat we volop in gesprek zijn met wetenschappers en het netwerk van integriteitsfunctionarissen bij andere (semi-) overheden om de laatste ontwikkelingen te volgen en zelf bij te dragen aan denken over en beter ontwikkelen en uitvoeren van integriteitsbeleid. Een beer die slechts met geduld te temmen was binnen deze pijler, was de vormgeving van een langdurige wetenschappelijke tak aan bestuurskundeboom van de EUR over integriteit van het lokaal bestuur. Eind 2020 is gestart met de werving van de bijzonder hoogleraar. De gemeente Rotterdam en de EUR kijken uit naar het moment dat deze tak uitschiet en tot bloei zal komen.

De drie pijlers waarlangs gewerkt is afgelopen vier jaar, gaven structuur en richting. Evenwel werd geconstateerd dat de pijlers niet dekkend zijn: wanneer en hoe vindt zelfreflectie op ons systeem plaats? Is de gemeente Rotterdam zo goed mogelijk toegerust op het geven van kundig advies en kan er vlot gereageerd worden op actualiteiten? Wat zijn de vaste taken binnen het veld van bestuurlijke integriteit? Bij de beleidsvorming voor 2021-2025 worden deze vragen meegenomen.

2.4 Evaluatie in cijfers 2016-2020

De staat van de integriteit en het succes van integriteitsbeleid in organisaties zijn lastig uit te drukken in cijfers. Het aantal meldingen en affaires dat daadwerkelijk als integriteitsschendingen wordt aangemerkt, is sterk afhankelijk van de geldende maatstaven, het bewustzijn en de meldcultuur. Zodoende impliceert een hoger aantal schendingen niet direct een verslechterde



integriteit. Het kan het ook het resultaat zijn van verschuivingen in voornoemde factoren. Dit wordt aangeduid als de integriteitsparadox: hoe meer aandacht er is voor integriteit en veiliger het klimaat, des te groter de meldingsbereidheid. Ondanks de lastige meetbaarheid blijft het waardevol om zicht te hebben op de frequentie en aard van integriteitschendingen.

Eens per twee jaar laat het ministerie van BZK onderzoek doen naar agressie, geweld en integriteit in het decentraal bestuur. Uit de Monitor integriteit en veiligheid van 2020² blijkt dat politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen in toenemende mate te maken hebben met verbale agressie, bedreiging en intimidatie door mensen buiten de organisatie, steeds vaker via social media. De Monitor integriteit en veiligheid brengt sinds 2016 niet meer het aantal en de aard van integriteitschendingen in beeld. De Politieke Integriteitsindex (PI-Index) brengt sinds 2013 integriteitsaffaires van Nederlandse politici in kaart³. De afgelopen vier jaar was het aantal affaires per jaar gemiddeld 45, zonder dalende of stijgende lijn. Sinds 2016 gaan de meeste affaires over misdragingen in de vrije tijd. Misbruik van informatie is afgenomen sinds 2016.

Voor Rotterdam zijn dergelijke cijfers niet bekend. De gemeente Rotterdam ontvangt regelmatig meldingen van mensen die een misstand vermoeden, begaan door iemand uit de gebiedsvertegenwoordiging, raad of college. Deze meldingen worden altijd serieus genomen en geanalyseerd. Indien nodig wordt er integriteitsonderzoek gedaan. De afgelopen vier jaar is dat enkele keren voorgekomen. De meeste meldingen gaan echter over vermoedens die niet blijken te zijn gebaseerd op feiten, of zijn meldingen over onheuse bejegening of onfatsoenlijk gedrag maar waarbij geen sprake is van een daadwerkelijke integriteitsschending.

3. Doelstellingen – van drie naar vijf pijlers

In deze paragraaf wordt de focus van bestuurlijke integriteit voor de jaren 2021-2025 uitgewerkt. Per pijler worden de doelstellingen beschreven en gekoppeld aan de ontwikkelingen en onderwerpen die binnen deze pijler vallen.

In paragraaf 2.3 werd geconstateerd dat de drie bestaande pijlers waarlangs gewerkt werd, zeer behulpzaam zijn om het integriteitsveld te overzien. Tevens werd vastgesteld dat de drie pijlers niet dekkend zijn voor alle aspecten van bestuurlijke integriteit bij de gemeente Rotterdam.

Ten eerste ontbreken in de pijlers de coördinerende taken en het toetsen van bestuurlijke integriteit: het volgen en interpreteren van de regels en bewaken van procedures zonder welke de integriteit van het college, gemeenteraad of gebiedsvertegenwoordiging in het geding kan raken. In de praktijk is dit thans de hoofdtaak van het team bestuurlijke integriteit. Deze 'staande praktijk' wordt nu niet benoemd in de pijlers, terwijl het wel degelijk van belang is hier scherp op te blijven en een wezenlijk onderdeel is van het werk. Ten tweede ontbreekt in de pijlers de

² De Monitor Integriteit en Veiligheid is een periodiek onderzoek naar agressie, geweld en integriteit in het decentraal bestuur dat I&O Research heeft uitgevoerd in samenwerking met Bureau BING. Opdrachtgever van het onderzoek is het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

³ De PI-Index wordt jaarlijks opgesteld door Leo Huberts (emeritus-hoogleraar bestuurskunde aan de VU), Muel Kaptein (hoogleraar bedrijfsethiek aan de Erasmus Universiteit) en onderzoeksjournalist Bart de Koning.



reflectie op het Rotterdamse systeem van bestuurlijke integriteit. Doen 'we' het goed, wat kan beter en wat leren we van incidenten? Ook dat gebeurt in de praktijk wel, maar niet regelmatig, gestructureerd en volgens een plan.

Om het gehele veld van bestuurlijke integriteit te kunnen ondervangen in beleid en er zodoende op te kunnen sturen, wordt vanaf 2021 gewerkt langs de volgende vijf pijlers:

1. Regelgeving
2. Bewustwording
3. Coördinatie en toetsing
4. Blik naar buiten
5. Blik naar binnen

3.1. Regelgeving

Regelgeving is de pijler waar al het andere op rust. De regelgeving dient accuraat en toepasbaar te zijn. Daarom is de doelstelling van deze pijler ongewijzigd: de regelgeving is blijvend op orde. Dat wil zeggen dat wet- en regelgeving vanuit het Rijk tijdig geïmplementeerd wordt, zoals de aankomende verplichte basisscan integriteit van wethouders. Ook zal Rotterdam, al dan niet in gezamenlijkheid met de G4-partners, op constructieve wijze en met ervaring uit de praktijk invloed en inspraak blijven uitoefenen op nieuwe landelijke regelgeving.

De Rotterdamse gedragscodes voor bestuurders, gemeenteraad en gebieds- en wijkvertegenwoordiging zullen waar nodig geactualiseerd worden. De VNG levert in het voorjaar van 2021 nieuwe modelgedragscodes op, die ter inspiratie gebruikt kunnen worden voor de Rotterdamse gedragscodes. Het is denkbaar dat de invloed van social media, voortschrijdende technologische ontwikkelingen en het mogelijk voor langere tijd vanuit huis werken en vergaderen hierin aandacht vragen. Ook het bestaande onderzoeksprotocol zal regelmatig getoetst worden op zijn actualiteitswaarde en praktische toepasbaarheid. Regelgeving omtrent privacy, archivering, informatiebeveiliging, klachten, de Wob en de Woo kunnen van invloed zijn op bestuurlijke integriteit. Met deskundigen op deze terreinen wordt afgestemd en samengewerkt.

3.2. Bewustwording

Als de regelgeving op orde is, is de volgende stap voor een blijvend integer stadsbestuur dat de regels gekend en gebruikt worden door hen op wie ze van toepassing zijn. Daarom is het van belang om met alle gemeentebestuurders (gebieden, raad, college) en de directe ondersteuning en adviseurs van collegeleden en de griffie structureel de dialoog aan te gaan en cyclisch te trainen of hen training aan te bieden. Ook onderzoeken we de mogelijkheden voor een trainingsaanbod voor fractiemedewerkers. Met 'cyclisch trainen' wordt hier bedoeld dat er een opbouw en samenhang in de trainingen wordt aangebracht gedurende een collegeperiode. Het doel van de trainingen en dialogen over integriteit is op de eerste plaats dat men zich bewust is van de regels en zijn gedrag: gemeentebestuurders hebben een zichtbare functie en beseffen dat hun gedrag impact kan hebben op hun omgeving. Ten tweede is het doel dat men zelf vaker bij dilemma's om advies vraagt om mogelijke integriteitsschendingen voor te zijn en daarmee het eigen handelen bespreekbaar maakt.

Een actueel thema zal de komende jaren de invloed van thuiswerken en afstandswerken zijn op integriteit. Wat zien we niet als we collectief op afstand van elkaar werken? Hoe zijn we ons dan



bewust van de (veranderende) integriteitsrisico's? Daarnaast zullen de resultaten van het onderzoek van de Universiteit Utrecht naar oneigenlijke druk toegepast worden in trainingen.

Jaarlijks zullen de burgemeester, wethouder Organisatie en de gemeentesecretaris het thema integriteit met de afzonderlijke concerndirecteuren bespreken tijdens het clustergesprek. Het is belangrijk dat de integriteitsdilemma's per cluster, en de risico's voor de organisatie en het bestuur besproken worden. Daarnaast is de coördinator bestuurlijke integriteit twee of drie keer per jaar te gast in de concerndirectie om actuele integriteitsthema's te bespreken.

3.3. Coördinatie en toetsing

De coördinerende en toetsende taken binnen bestuurlijke integriteit zijn erop gericht te waarborgen dat de ambtelijke organisatie in staat is goed en accuraat te adviseren over bestuurlijke integriteit aan het gemeentebestuur. Aan de basis daarvan ligt altijd een beleidsplan dat vastgesteld is door de gemeenteraad. Daarom zal het opstellen van het volgende beleidsplan voor de jaren 2026-2030 een van de activiteiten zijn die beschreven wordt in het uitvoeringsplan in hoofdstuk 5. Daarmee wordt een continuering van beleid geborgd.

Het uitvoeringsplan wordt jaarlijks geconcretiseerd in een jaarplan dat wordt vastgesteld door het college en ter informatie aan de raad wordt verzonden. In dit jaarplan staat enerzijds een tussenevaluatie van het beleidsplan (terugblik) en anderzijds de activiteiten van het komend jaar die bijdragen aan de uitvoering van dit beleidsplan (vooruitblik). Het beleidsplan en de onderliggende jaarplannen dienen logisch, gestructureerd en uitvoerbaar te zijn.

Naast de borging van beleid en uitvoering, vallen onder deze pijler ook diverse vaste procedures die, wanneer zij niet of niet tijdig worden uitgevoerd, de integriteit van het bestuur in het geding kunnen brengen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het coördineren van of toezien op de verplichte jaarlijkse opgave van neveninkomsten van collegeleden bij het Ministerie van BZK, de publicatie van nevenfuncties en declaraties op de website van de gemeente Rotterdam, een ordentelijke archivering van bestuurlijke correspondentie en periodieke vaste taken die onderhevig zijn aan de benoeming van het college, zoals de risicoanalyse van kandidaat-wethouders.

Toetsing gebeurt zowel aan de voorkant als achteraf: vooraf wordt geadviseerd op alle voorkomende integriteitsvragen en -dilemma's van het bestuur. Mag het volgens de geldende regels en de gedragscode? Deugt het en is het wijs? Toetsing achteraf gebeurt na een melding van een mogelijke integriteitsschending. Alle meldingen die binnenkomen over vermoedens van integriteitsschendingen door leden van het college, gemeenteraad, gebiedscommissies en wijkraden worden onderzocht.

De algemene doelstelling bij deze pijler is te coördineren dat alle terugkerende taken gestructureerd plaatsvinden zodat de integriteit van het bestuur daardoor niet in het geding komt. Bij advisering en onderzoek naar vermoedens van misstanden is het doel om steeds goed en accuraat advies te leveren, onderzoeksmethodes op peil te houden en medewerkers blijvend te scholen in kennis en vaardigheden.

Ter borging en verantwoording van dit proces stemmen de burgemeester en wethouder Organisatie, de gemeentesecretaris en indien wenselijk ook een betrokken vakwethouder af over bestuurlijke en ambtelijke integriteit, zowel beleidsmatig als over incidenten.



3.4. Blik naar buiten

Het denken over integriteit is vloeibaar. Wat dertig of vijftig jaar geleden maatschappelijk aanvaard gedrag was, kan nu wenkbrauwen doen fronsen. Zo werden in de jaren '70 gemeentelijke vuilnisophalers geworven met de belofte dat ze al het bruikbare goed dat ze aan de weg vonden, zelf mochten houden en was het tot in de jaren '90 nog heel gangbaar dat gemeentebestuurders met projectontwikkelaars een reis naar een zonnig oord maakten om daar hun plannen te bespreken. Omdat het denken over integriteit veranderlijk is, is contact met andere organisaties en het volgen van wetenschappelijke en landelijke ontwikkelingen evident om actueel beleid te ontwerpen. Bovendien heeft de gemeente Rotterdam de ambitie om op het terrein van bestuurlijke integriteit niet alleen volgzaam te zijn, maar ook om in de voorhoede mee te denken en te ontwerpen. De doelstelling van de pijler 'blik naar buiten' is om te leren van en met anderen, om kennis te ontwikkelen en in een breed nationaal netwerk te verkeren op het gebied van bestuurlijke integriteit. Ook zullen er stappen gezet worden om internationaal contact te leggen met steden waarvan Rotterdam kan leren.

De weg die afgelopen jaren gebaad is om een bijzondere leerstoel 'integriteit van het lokaal bestuur' bij de Erasmus Universiteit Rotterdam in te richten, zal de komende jaren concreet vorm krijgen. Vanuit de leerstoel zullen tal van activiteiten plaatsvinden om tot wetenschappelijke inzichten te komen, praktische instrumenten te ontwikkelen, de open dialoog over integriteit te bevorderen en concreet advies te geven.

3.5 Blik naar binnen

De pijler 'blik naar binnen' is een nieuw te ontwikkelen pijler die de komende jaren vorm zal krijgen. Doelstelling is dat er op structurele basis gereflecteerd wordt op de werkwijze binnen bestuurlijke integriteit. Hierbij worden per jaar één of twee thema's benoemd die dat jaar nader bekeken worden: hoe doen we het, wat zijn de risico's en waar ligt de behoefte? Is er een rode draad zichtbaar in de advisering, is er behoefte aan een uitgeschreven werkwijze bij onderwerpen die regelmatig terugkeren, of wat zijn de leerpunten bij afgewikkelde integriteitsonderzoeken? Door deze structurele blik naar binnen, wordt er geleerd van afwegingen en keuzes bij ethische dilemma's, worden de afwegingskaders steeds degelijker, wordt inzicht verworven in kwetsbaarheden en groeit het lerend vermogen.

4. Uitvoering bestuurlijke integriteit

In de vorige paragraaf werden de focus en doelstellingen per pijler beschreven voor de periode 2021 – 2025. In deze paragraaf wordt inzichtelijk gemaakt tot welke activiteiten dat zal leiden. Hierbij moge helder zijn dat het gaat om een planning zonder glazen bol in de hand. Mocht bijvoorbeeld het afstandswerken nog voor enkele jaren verplicht worden, dan is het lastig om in vertrouwelijke groepssetting trainingen te geven. Anderzijds: zonder ambities bereikt niemand wat. Daarom is hieronder een globaal overzicht weergegeven van de voorgenomen activiteiten, die per jaarplan verder uitgewerkt worden.



Regelgeving	
2021-2022	Implementeren 'Wetsvoorstel bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur', waaronder basisscan integriteit kandidaat-wethouders
In voorkomende gevallen	Aanpassen lokale regelgeving op nieuwe landelijke wetgeving, zoals wijzigingen op rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers
2021-2022	Actualiseren Gedragscode bestuur en gemeenteraad, volgend op de nieuwe modelgedragscode van de VNG die in 2021 verschijnt
2021-2022	Actualiseren Regeling integriteit Rotterdamse bestuurders 2016
2021-2022	Actualiseren Protocol behandeling vermoedens niet integer handelen raadsleden 2015 en ontwikkelen onderzoeksprotocol gebiedscommissies
Jaarlijks	Actualiseren Handboek college
2021	Afronden afwegingskader nevenfuncties politiek assistenten
2022	Actualiseren regeling buitenlandse dienstreizen ism team internationaal

Bewustwording	
Jaarlijks	Aanbieden van jaarlijkse, cyclische training aan Gebiedscommissies. In 2021 een webinar over oneigenlijke druk. De nieuwe cyclus start na de verkiezingen van 2022
2022	Aanbieden van training aan nieuwe gemeenteraad, onder andere over de gedragscode
Jaarlijks	Aanbieden van integriteitsdialoog aan de gemeenteraad
2021	Onderzoeken van mogelijkheden voor een trainingsaanbod voor fractiemedewerkers samen met de griffie
Jaarlijks	Organiseren van training en dialoog aan medewerkers van de griffie
Jaarlijks	Organiseren van dialoog over integriteit en ethisch leiderschap in het college
Halfjaarlijks	Organiseren van training en dialoog aan directe ondersteuning college over de gedragscode, handboek college en signaleren van risico's
Jaarlijks	Agenderen van integriteit tijdens het clustergesprek tussen enerzijds de burgemeester, wethouder Organisatie en gemeentesecretaris met anderzijds de afzonderlijke concerndirecteuren.
Twee of drie keer per jaar	Bespreken van integriteitsthema's in de concerndirectie door coördinator bestuurlijke integriteit
2021-2025	Implementeren en monitoren aanbevelingen onderzoek oneigenlijke druk
Op verzoek	Organiseren van maatwerktraining bestuurlijke integriteit
2021	Ontwikkelen e-learning voor gebiedscommissieleden



Coördinatie en toetsing	
2025	Opstellen beleidsplan bestuurlijke integriteit 2026-2030
Jaarlijks	Opstellen jaarplan bestuurlijke integriteit met terugblik op voorgaand jaar en activiteiten voor komend jaar
Doorlopend	Coördineren vaste procedures, zoals opgave neveninkomsten, publicatie nevenfuncties college, publicatie declaraties college
Doorlopend	Toetsen ordentelijke archivering bestuurlijke stukken, waaronder correspondentie van collegeleden, ontwikkeling van archivering van berichten-apps.
2022	Uitvoeren basisscan kandidaat-wethouders
Regulier en indien nodig	Afstemmen over beleid en incidenten (ambtelijke/bestuurlijke integriteit) tussen burgemeester, wethouder Organisatie, gemeentesecretaris en zo nodig vakwethouder
Doorlopend	Adviseren op alle voorkomende integriteitsvragen van het gemeentebestuur
Doorlopend	Analyseren en indien nodig onderzoeken van meldingen van vermoedens van integriteitsschendingen
2021-2022	Ontwikkelen training voor publieke integriteitsprofessionals ism leerstoel

Blik naar buiten	
2021	Inrichten leerstoel 'Integriteit van het lokaal bestuur' bij de EUR
2021-2025	Ontplooien van activiteiten in samenwerking met de leerstoel, bijvoorbeeld op het terrein van onderwijs (professionalisering medewerkers), onderzoek, ontwikkelen van praktische instrumenten, kennis-bijeenkomsten en gezamenlijke publicaties
Doorlopend	Volgen van wetenschappelijke ontwikkelingen op het terrein van bestuurlijke integriteit
Doorlopend	Onderhouden en kennisdeling binnen relevant netwerk van partners in de wetenschap en publieke sector.
2021	Organiseren landelijke Nacht van de Integriteit (ism VNG, IPO, UvW)
2021-2022	Oriënteren op internationaal netwerk en deelnemen aan dialoogtafel Transparency International
2022-2025	Organiseren van dialogen / seminars met relevante partners



Blik naar binnen	
2021	Vormgeven van pijler 'blik naar binnen', benoemen van jaarthema's voor de periode 2021-2025 en uitvoeringsplan maken. Thema's kunnen zijn: - Trainingen - Onderzoeksmethode - Leerpunten uit gedane onderzoeken - Integriteitsrisico's en kwetsbaarheden - Adviezen op veelvoorkomende vragen - Resultaten MTO over oneigenlijke druk
Jaarlijks	Onderzoeken van één of twee jaarthema's, leerpunten destilleren en verbeterlagen in de werkwijze doorvoeren.