

# MEMO

**datum** 17 februari 2022  
**onderwerp** werkdocument integriteit  
**auteurs** Rekenkamer Rotterdam  
**pagina's** 11

## 1 inleiding

### 1-1 aanleiding

Op 17 december 2020 besprak de gemeenteraad een integriteitscasus die zich in het cluster Stadsbeheer heeft voorgedaan. Uit onderzoek naar deze casus bleek dat “gedurende een lange periode 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.<sup>1</sup>

Uit de debatten in commissies en de raad is de verzuchting te horen dat er “al weer” een casus aan het licht kwam, ondanks de maatregelen naar aanleiding van de Boompjeskade-affaire (ook wel de Waterfrontaffaire genoemd). De gemeenteraad nam daarom op 17 december 2020 twee moties aan waarmee de raad de rekenkamer respectievelijk het college verzoekt een onderzoek te doen naar integriteit.<sup>2</sup> De rekenkamer heeft op 27 januari 2021 laten weten dit verzoek in te willigen.<sup>3</sup>

### 1-2 insteek 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 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 het werken conform de regels (normen en waarden) de norm is, behoort tot de preventieve taak van de gemeente.

Het volledig uitbannen van integriteitsschendingen zal echter niet mogelijk zijn. Inzetten op alleen het voorkomen van integriteitsrisico's is daarom niet voldoende. De

<sup>1</sup> Strated consulting, Samenvatting onderzoeken integriteitscasus stadsbeheer, november 2020.

<sup>2</sup> Motie: Integer ben je niet een beetje, 17 december 2020; motie: Integriteit verdient integer handelen – rekenkamer, 17 december 2020.

<sup>3</sup> Rekenkamer Rotterdam, raadsbrief ‘verzoek rekenkameronderzoek naar integriteit’, 27 januari 2021.

gemeente dient namelijk ook maatregelen te treffen om integriteitsschendingen te detecteren. Vervolgens dient zij signalen op adequate wijze op te pakken, te onderzoeken en af te handelen. Ook is het belangrijk dat de gemeente van deze signalen leert en deze lessen doorvertaalt naar maatregelen, zodat integriteitsschendingen in de toekomst zoveel als mogelijk voorkomen kunnen worden.<sup>4</sup> Het proces van detecteren, oppakken en onderzoeken, afhandelen en leren van integriteitsschendingen staat daarom centraal in dit onderzoek. Omdat de organisatiecultuur ertoe kan bijdragen dat (mogelijke) integriteitsschendingen wel/niet worden gedetecteerd, wel/niet worden opgepakt en onderzocht, wel/niet tot sanctionering leiden en hier al dan niet van wordt geleerd, wordt ook onderzocht hoe dit proces is ingebed in de organisatiecultuur.

#### *detecteren*

De gemeente kan mogelijke misstanden op verschillende manieren detecteren. Zij is onder andere afhankelijk van de eigen medewerkers die schendingen signaleren.<sup>5</sup> Een goed functionerend intern meldsysteem is dan ook cruciaal.<sup>6</sup> De gemeente kan dan nog steeds wel worden verrast door een integriteitsschending, maar is er vermoedelijk wel eerder bij, waardoor de schade kan worden beperkt.

Uit onderzoek blijkt echter dat medewerkers lang niet altijd melden wat ze weten. Uit bestudering van een aantal corruptiezaken in Nederland bleek bijvoorbeeld dat er in de meeste gevallen ver vóór de ontdekking van de corruptie reeds vermoedens van integriteitsschendingen waren, maar deze zelden bij een leidinggevende of bij een meldpunt in de organisatie zijn gemeld.<sup>7</sup> Dit was vermoedelijk ook het geval in de Stadsbeheercasus. Deze integriteitscasus kwam namelijk niet aan het licht na een interne melding, maar pas toen de Rijksrecherche de betrokken ambtenaren op het spoor kwam.<sup>8</sup> Volgens de Rijksrecherche waren er signalen dat meerdere ambtenaren van de betrokken afdeling op de hoogte waren van de fraude. Zij heeft daarom de gemeente een e-mail laten versturen waarin zij de ambtenaren opriep zich te melden. Hoewel de Rijksrecherche weet dat zeker acht ambtenaren (en mogelijk meer) betrokken waren, heeft niemand zich gemeld.<sup>9</sup> Uit dit voorbeeld blijkt dat ook als mensen actief worden opgeroepen om te melden, zij drempels kunnen ervaren die hen hiervan weerhouden.

Hoewel je zou willen dat de kwaliteit van het interne meldsysteem dermate goed is dat meldingen van buiten niet nodig zijn, blijkt uit algemeen onderzoek naar de meldketen in Nederland, dat slechts 9% van alle onderzoeken start met een ambtelijke melding. Verreweg de meeste zaken (35%-39%) worden aangemeld door politieonderzoek, rechediensten, audits, burgers, justitiabelen en bedrijven.<sup>10</sup> Het is dus cruciaal dat de gemeente adequaat signalen van buiten de organisatie opvangt. Bij haar beoordeling van het gemeentelijke detectiesysteem, zal de rekenkamer zich

<sup>4</sup> De Graaf, G. Wat valt er over melden te melden? Amsterdam: Vrije Universiteit, 2007.

<sup>5</sup> De Graaf, G. Wat valt er over melden te melden? Amsterdam: Vrije Universiteit, 2007.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Graaf and Huberts 2005 in De Graaf, G. Wat valt er over melden te melden? Amsterdam: Vrije Universiteit, 2007.

<sup>8</sup> Interview ambtenaar; interview Rijksrecherche.

<sup>9</sup> Interview Rijksrecherche.

<sup>10</sup> De Graaf, G. Wat valt er over melden te melden? Amsterdam: Vrije Universiteit, 2007, p. 25.

daarom niet beperken tot ambtelijke meldingen, maar ook onderzoeken hoe de gemeente omgaat met externe meldingen en signalen.

Volgens onderzoek komen de meeste schendingen echter niet aan het licht na een melding, maar door reguliere controles. Dit betekent dat ook een goed werkend controlesysteem cruciaal is om integriteitsschendingen te kunnen detecteren.<sup>11</sup> Ook blijkt dat organisaties waar veel risico's zijn of waar controle stelselmatig onvoldoende is, kwetsbaar zijn voor normoverschrijdend gedrag waarbij meerdere medewerkers betrokken zijn. Normoverschrijding wordt dan gemakkelijk de normale situatie.<sup>12</sup> Strated concludeerde eerder al dat verschillende factoren het mogelijk maakten dat de fraude bij Stadsbeheer (gedurende een lange periode) heeft kunnen plaatsvinden. De onderzoekers wezen daarbij onder meer op het ontbreken van hard controls, zoals het niet op orde zijn van de administratie, het niet structureel controleren van nevenfuncties en het uitblijven van een goede controle op uitgevoerde werkzaamheden.<sup>13</sup> De rekenkamer ziet daarom aanleiding om ook de werking en toepassing van controles ten behoeve van detectie van integriteitsschendingen mee te nemen in het onderzoek.

#### *oppakken, onderzoeken en afhandelen*

Een belangrijke vraag nadat er een mogelijke integriteitsschending is gedetecteerd, is hoe en door wie zo'n signaal wordt opgepakt. Indien tot onderzoek wordt overgegaan, moet tevens besloten worden hoe het onderzoek zal worden uitgevoerd, bijvoorbeeld 'in de lijn'<sup>14</sup>, door het onderzoeksbureau van de gemeente (COE) of door een externe partij.

Daarnaast moet de gemeente er zorg voor dragen dat meldingen adequaat worden afgehandeld. De rekenkamer zal daarom ook onderzoeken hoe meldingen en integriteitsonderzoeken worden afgehandeld. Dit behelst de (eventuele) gevolgen die aan de uitkomsten van het onderzoek gegeven worden, zoals maatregelen tegenover de beschuldigde. Daarnaast behelst dit de afhandeling van de melding en de nazorg. Hierbij kan gedacht worden aan een re-integratietraject als blijkt dat er geen schending heeft plaatsgevonden en eventuele nazorg voor directe collega's. Een goede nazorg is cruciaal, omdat dit de meldingsbereidheid kan verhogen en daarmee de kans op detectie.

#### *leren*

Van elk signaal en elke schending kan geleerd worden. Hoe uniek een casus ook lijkt, in werkelijkheid werpt iedere casus ook licht op de risico's, de aanwezige barrières en/of het ontbreken daarvan. Het is daarom cruciaal dat de gemeente leert van daadwerkelijke en mogelijke integriteitsschendingen, zodat deze in de toekomst zoveel als mogelijk kunnen worden voorkomen of de gemeente deze eerder op het spoor kan komen. Er is reeds veel onderzoek uitgevoerd naar integriteitsschendingen binnen de gemeente Rotterdam (zie onderstaande tabel).

<sup>11</sup> De Graaf, G. Wat valt er over melden te melden? Amsterdam: Vrije Universiteit, 2007.

<sup>12</sup> Huis voor klokkenluiders. Integriteit in de praktijk. Werken aan cultuur, 2017.

<sup>13</sup> Strated consulting, Samenvatting onderzoeken integriteitscasus stadsbeheer, november 2020.

<sup>14</sup> Dit houdt in dat de betrokkenen rondom schending zelf uitzoeken in hoeverre er sprake is van een schending en welke gevolgen hieraan verbonden dienen te worden.

Voorbeelden onderzoeken naar integriteit sinds oktober 2014	casusgerichte onderzoeken
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zembla onderzoek n.a.v. fraude en corruptie door ICT (2014);</li> <li>• Rekenkameronderzoeken 'Handelen in vertrouwen' (2015), 'Kwetsbaar vertrouwen' (2016), 'Werken onder druk' (2018);</li> <li>• Onderzoek raadscommissie 'Boompjeskade';</li> <li>• Onderzoek Universiteit Utrecht naar verschijningsvormen 'oneigenlijke druk'.</li> <li>• Fraude stadsbeheer (2020).</li> <li>• Hard controls scan door Concern Auditing;</li> <li>• Onderzoek integriteitsketen door Strated.</li> </ul>	<p>Onderzoeken die naar aanleiding van meldingen gestart worden. Doel is om vast te stellen of er sprake is van een integriteitsschending. Onderzoeken kunnen worden uitgevoerd door:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• de lijn;</li> <li>• de Centrale Onderzoekseenheid van de gemeente;</li> <li>• een extern bureau.</li> </ul>

Uit een recent verschenen rapport van het NSOB blijkt echter dat de gemeente niet altijd voldoende leert van onderzoeken.<sup>15</sup> De rekenkamer zal in dit onderzoek daarom ook aandacht hebben voor het lerend vermogen van de gemeente. Zij zal zich daarbij niet alleen focussen op uitgevoerde integriteitsonderzoeken, maar ook kijken naar wat de gemeente leert van signalen.

#### *organisatiecultuur*

De wijze waarop organisaties omgaan met integriteit wordt sterk beïnvloed door de organisatiecultuur.<sup>16</sup> Bij organisatiecultuur is het onderscheid tussen de 'beleden' en de 'werkelijk geleefde' cultuur in een organisatie van belang.<sup>17</sup> De beleden cultuur bestaat onder meer uit normen en waarden die zijn opgenomen in de formele visie van een organisatie en uit wat managers en medewerkers zeggen wat ze belangrijk vinden als je het hen vraagt. De werkelijk geleefde organisatiecultuur bevat die waarden die mensen in de praktijk echt belangrijk vinden en die sturend zijn voor hun gedrag.<sup>18</sup>

In de literatuur worden verschillende culturele factoren benoemd die bevorderen dan wel belemmeren dat integriteitsschendingen op adequate wijze worden gedetecteerd, opgepakt, onderzocht en afgehandeld en hiervan wordt geleerd.

De vraag naar de rol van organisatiecultuur leeft ook bij de gemeenteraad. Tijdens de raadsbehandeling op 17 december 2020 vroeg zij zich onder meer af of ambtenaren zich wel voldoende veilig voelen om bij misstanden melding te doen bij een vertrouwenspersoon of de ombudsman. In de literatuur wordt angst voor represailles bij de melder inderdaad als één van de redenen genoemd om vermoedens niet te

<sup>15</sup> Van Twist, M., Vermaak, M., Chin-A-Fat, N. & Huisting, M.. Leren van of door rapporten? Hoe de gemeente Rotterdam leert van raadsenquêtes en rekenkamerrapporten. Den Haag: NSOB, 2021.

<sup>16</sup> Huis voor klokkenluiders, 'Integriteit in de praktijk, werken aan cultuur', maart 2017.

<sup>17</sup> Argyris, C. & Schön, D., 'Theory in practice: Increasing professional effectiveness'. San Francisco: Jossey-Bass: San Francisco, 1974; Argyris, C. & Schön, D.A., 'Learning organizations: A theory of action perspective'. Addison-Wesley: Reading, 1978.

<sup>18</sup> Van der Meulen, I., & Otten, J. Behavioural auditing in de compliance-praktijk. Toegevoegde waarde voor het onderzoek en het monitoren van compliancerisico's in organisaties. In Jaarboek Compliance 2017, pp. 93-110.

melden. Ook een goed integriteitsbeleid, waarbij onder meer aandacht is voor wat wel en niet mag, blijkt cruciaal te zijn voor een goed meldbeleid.<sup>19</sup>

De organisatiecultuur heeft echter niet alleen invloed op de meldingsbereidheid, maar kan ook gevolgen hebben voor de manier waarop schendingen worden gedetecteerd en afgehandeld. Zo stelt Strated in haar onderzoek naar de Rotterdamse integriteitsketen onder meer dat er binnen de gemeente Rotterdam “sprake is van handelingsverlegenheid om integriteitszaken niet (preventief) aan te pakken, te benoemen en/of er vanuit te gaan dat het wel goed zit”.<sup>20</sup>

De rekenkamer zal in dit onderzoek breed kijken naar de wisselwerking tussen de aanwezige organisatiecultuur en het proces van detecteren, oppakken en onderzoeken, afhandelen en leren.

## 2 vraagstelling

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

*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 onderzocht en in hoeverre zijn de afwegingen die daarbij worden gemaakt navolgbaar en passend?
3. Hoe worden vermoedens van integriteitsschendingen afgehandeld en in hoeverre gebeurt dit op adequate wijze?
4. Hoe leert de gemeente van mogelijke integriteitsschendingen en in hoeverre wordt deze kennis voldoende gebruikt om nieuwe integriteitsschendingen te voorkomen?
5. In hoeverre belemmeren dan wel bevorderen elementen in de organisatiecultuur dat integriteitsschendingen worden gedetecteerd, opgepakt en onderzocht, afgehandeld en dat hiervan wordt geleerd?

De focus van het onderzoek kan als volgt worden weergegeven:

<sup>19</sup> De Graaf, G. Wat valt er over melden te melden? Amsterdam: Vrije Universiteit, 2007.

<sup>20</sup> Strated Consulting, Onderzoek naar de kwaliteit van de Rotterdamse ambtelijke integriteitsketen, 7 mei 2021, p. 14.



### 3 definitie en afbakening

#### 3-1 wat verstaan we onder integriteit?

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. 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 algemene belang beschikken en dat zij burgers en collega's op correcte wijze behandelen.<sup>21</sup> 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 integriteitsschendingen:

- 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.

#### 3-2 afbakening

Het onderzoek wordt als volgt afgebakend:

- Dit onderzoek focust zich op het detecteren, oppakken en onderzoeken, afhandelen en leren van integriteitsschendingen. Maatregelen die gericht zijn op het vóórkomen van integriteitsschendingen vallen dus buiten de scope van dit onderzoek. Wel

<sup>21</sup> 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.

wordt onderzocht of en hoe lessen uit (mogelijke) integriteitsschendingen worden vertaald naar maatregelen die gericht zijn op het voorkomen.

- In het onderzoek wordt gekeken naar de onderzoeken 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 specifieke 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 2022.

#### 4 onderzoeksaanpak

##### 4-1 toelichting onderzoeksvragen en normen

Hieronder wordt per deelvraag een toelichting gegeven en is aangegeven welke normen de rekenkamer hanteert voor de beantwoording. Wanneer hiervoor aanleiding is, zullen normen in de loop van het onderzoek worden aangevuld en/of aangescherpt. Voor vragen die beschrijvend van aard zijn, hanteert de rekenkamer geen normen.

##### deelvraag 1: Hoe detecteert de gemeente (vermoedens van) integriteitsschendingen en is zij hiertoe voldoende toegerust?

Deze deelvraag richt zich op de wijzen waarop de gemeente integriteitsschendingen kan detecteren, namelijk door beheersmaatregelen te nemen en door het ontvangen van meldingen of signalen (vanuit de gemeentelijke organisatie of daarbuiten).

##### *beheersmaatregelen*

De eerste wijze van detecteren richt zich op de beheersmaatregelen die de gemeente heeft getroffen. Hiervoor hanteert de rekenkamer de volgende normen:

- De clusters hebben inzicht in de integriteitsrisico's binnen het eigen cluster.
- De clusters hebben in kaart gebracht welke schendingen het meest voorkomen en welke als zeer ernstig moeten worden beschouwd.
- De clusters nemen beheersmaatregelen om integriteitsschendingen te kunnen detecteren.
- Deze (voorgenomen) maatregelen worden uitgevoerd.

##### *meldingen en signalen*

De andere wijze waarop de gemeente schendingen kan detecteren, is door middel van meldingen en signalen. Dit behelst in elk geval de wijze waarop signalen de gemeente bereiken, de wijze waarop ambtenaren meldingen kunnen indienen en het in behandeling nemen ervan. Rondom het ontvangen van meldingen en signalen beoogt de rekenkamer de volgende vragen te beantwoorden:

- a Hoe en wat voor een soort signalen komen van buiten de gemeente binnen en hoe wordt daarmee om gegaan?
- b Hoeveel wordt er intern gemeld, wat wordt er gemeld, door wie en bij wie?
- c Hoe ziet de meldprocedure eruit?
- d Hoe wordt de procedure door de betrokkenen ervaren? Welke eventuele belemmeringen ervaren zij?



e Hoe kijken ambtenaren aan tegen de meldprocedure? Is deze bekend? Wat kan er beter?

Bij het onderzoeken van de mate waarin de gemeente toegerust is om signalen en meldingen te ontvangen en in behandeling te nemen, staan de ervaringen van de betrokkenen centraal. De rekenkamer hanteert daarom geen normen, maar gebruikt wel inzichten uit onderzoek. In de literatuur zijn factoren bekend die melden kunnen bevorderen dan wel belemmeren. Op basis daarvan kan een analysekader worden vastgesteld dat als basis kan dienen voor de uitvoering van het onderzoek (denk aan het opstellen van relevante interview- en enquêtevragen). Voorbeelden van mogelijke belemmerende dan wel bevorderende factoren zijn:

belemmerende factoren	bevorderende factoren
ontbreken van een protocol waarin staat wanneer en hoe te handelen bij een schending	bestaan van een intern meldkanaal
onbekendheid van de meldprocedure	op de hoogte houden van de melder
onmogelijkheid om anoniem te melden	begrip voor de melder/bedanken van melder/bevestigen dat de melder goed heeft gedaan aan de melding
idee dat er niks met een melding wordt gedaan	melden zien als onderdeel van de functie
angst voor gevolgen van melding	betrokkenheid bij werk
ontbreken van bewijs	ernst schending

**deelvraag 2: Hoe worden vermoedens van integriteitsschendingen opgepakt en onderzocht en in hoeverre zijn de afwegingen die daarbij worden gemaakt navolgbaar en passend?**

Deze deelvraag richt zich op het oppakken en onderzoeken van vermoedens van integriteitsschendingen. De rekenkamer hanteert bij het beantwoorden van deze vraag de onderstaande normen.

*normen:*

- Signalen, meldingen en de ondernomen vervolgstappen worden geregistreerd.
- De gemeente beschikt over een helder kader dat voorschrijft hoe signalen en meldingen moeten worden opgepakt.
- Het kader bevat voldoende handvaten om te waarborgen dat de signalen en meldingen op logische, eenduidige en zorgvuldige wijze worden opgepakt en indien nodig worden onderzocht.
- De gemeente werkt in de praktijk conform dit kader.

**deelvraag 3: Hoe worden vermoedens van integriteitsschendingen afgehandeld en in hoeverre gebeurt dit op adequate wijze?**

Deze deelvraag richt zich op de afhandeling van vermoedens van integriteitsschendingen. Onder afhandeling vallen de (eventuele) gevolgen die aan de uitkomsten van het onderzoek of andersoortig traject gegeven worden. Dit zijn bijvoorbeeld maatregelen tegen de beschuldigde, maar ook een re-integratietraject als blijkt dat er geen schending heeft plaatsgevonden en de eventuele nazorg aan directe collega's. Ook de terugkoppeling aan de melders (of andere betrokkenen) over de afhandeling valt onder deze deelvraag.



**normen:**

- De gemeente hanteert een richtlijn/afwegingskader/een ander soortige systematiek, waarmee zij waarborgt dat er proportionele disciplinaire maatregelen getroffen worden.
- De gemeente voorziet de betrokkenen (de melder, de mogelijke schender, maar ook de directe collega's) van nazorg.

**deelvraag 4: Hoe leert de gemeente van mogelijke integriteitsschendingen en in hoeverre wordt deze kennis gebruikt om nieuwe integriteitsschendingen te voorkomen?**

Van elk signaal en elke schending kan geleerd worden. Hoe uniek een casus ook lijkt, in werkelijkheid werpt iedere casus ook licht op de integriteitsrisico's en de aanwezige barrières en/of het ontbreken daarvan. Lering trekken uit (mogelijke) integriteitsschendingen kan bijdragen aan het in de toekomst zoveel als mogelijk voorkomen van deze schendingen of kan de gemeente helpen deze eerder op het spoor kan komen. Deze deelvraag richt zich op het leren van (mogelijke) integriteitsschendingen.

**normen**

- De gemeente organiseert het leren van (vermoedens van) integriteitsschendingen.
- De gemeente vertaalt deze lessen in maatregelen die logischerwijs helpen in het voorkomen en detecteren van integriteitsschendingen.
- De gemeente draagt er zorg voor dat deze maatregelen uitgevoerd worden.

**deelvraag 5: In hoeverre belemmeren dan wel bevorderen elementen in de organisatiecultuur dat integriteitsschendingen worden gedetecteerd, onderzocht, afgehandeld en dat hiervan wordt geleerd?**

De omgang met integriteit wordt sterk beïnvloed door de organisatiecultuur. Deze cultuur kan bevorderende en belemmerende factoren bevatten die van invloed kunnen zijn op het detecteren, oppakken en onderzoeken, afhandelen en leren van schendingen. Deze deelvraag richt zich op het identificeren van mogelijke belemmerende en bevorderende factoren.

**normen:**

Deze vraag is beschrijvend van aard en bevat daarom geen normen. In de literatuur zijn wel culturele factoren bekend die bevorderen dan wel belemmeren dat integriteitsschendingen gedetecteerd worden, er tegen wordt opgetreden en hiervan wordt geleerd. Deze factoren kunnen dienen als analysekader bij de uitvoering van het onderzoek (bijvoorbeeld bij het opstellen van een enquête). Voorbeelden van mogelijke belemmerende dan wel bevorderende factoren in de organisatiecultuur zijn:

belemmerende factoren	bevorderende factoren
handelingsverlegenheid	cultuur van bespreekbaarheid en aanspreekbaarheid
Onveiligheid	normbesef
doofpot-mentaliteit	ethisch leiderschap
resultaatgerichtheid	cultuur ook gericht op handhaving
cultuur van vrijblijvendheid	de organisatiecultuur respecteert een individueel geweten
normalisering van niet-integer gedrag	open cultuur, waarin twijfels besproken kunnen worden.

gesloten managementstijl en hiërarchische sturing

helderheid over wat niet hoort en wat absoluut gemeld zou moeten worden als dat bij collega's wordt waargenomen wordt

#### 4-2 methoden

Voor het beantwoorden van de hoofdvraag en deelvragen worden verschillende methoden toegepast. Hieronder wordt uiteengezet welke methoden de rekenkamer verwacht te gebruiken.

##### interviews

De rekenkamer zal tijdens dit onderzoek interviews houden met betrokken ambtenaren, zoals de clustercoördinatoren integriteit en vertrouwenspersonen. Ook zal de rekenkamer gesprekken voeren met wetenschappers. Bovendien zal de rekenkamer gedurende het onderzoek gebruik maken van een klankbordgroep, bestaande uit deskundigen.

##### documentstudie

Tijdens dit onderzoek zal de rekenkamer relevante documenten bestuderen. Hierbij valt te denken aan beleidsplannen, gedragsrichtlijnen en protocollen, jaarverslagen van de gemeente, notities en documenten over verbetertrajecten en actuele notities en documenten inzake integriteit en integriteitsrisico's.

##### literatuurstudie

Om meer inzicht te verkrijgen in het detecteren en omgaan met integriteitsschendingen en de wisselwerking met de organisatiecultuur zal de rekenkamer literatuurstudie verrichten. Hierbij zullen relevante literatuur en (wetenschappelijke) onderzoeken worden bestudeerd. Ook zal de rekenkamer gebruik maken van inzichten uit voorgaande rekenkameronderzoeken op het gebied van integriteit, zowel binnen Rotterdam als elders.

##### enquête

De rekenkamer zal een enquête afnemen binnen de gehele gemeentelijke organisatie. De enquête zal ondermeer worden benut om de bekendheid van de mogelijkheden tot melden te meten, inzicht te verkrijgen in de eventuele belemmerde factoren bij het melden en impressies op te halen met betrekking tot de wijze van afhandelen van meldingen. Omdat het onderzoek zich richt op de periode 2016 tot en met 2022 zullen (voor zover mogelijk) ook oud-ambtenaren worden benaderd.

##### casusgerichte onderzoeken / casus onderzoek

Om inzicht te verkrijgen in de wijze waarop het proces van detecteren, oppakken en onderzoeken, afhandelen en leren van integriteitscasussen in de praktijk verloopt, zullen een aantal casussen nader worden onderzocht. De rekenkamer zal bij het selecteren van gemeentelijke integriteitscasussen streven naar spreiding over verschillende variabelen zoals: clusters, jaar (2016 t/m 2022), type schending, type gevolg dat aan een mogelijke schending wordt gegeven (geen, onderlinge afhandeling, onderzoek in de lijn, intern onderzoek, extern onderzoek) en bron van het vermoeden van een schending (controle of een melding van binnen of buiten de gemeente).

#### **onderzoek naar de organisatiecultuur**

Om te kunnen onderzoeken in hoeverre elementen in de organisatiecultuur bevorderen dan wel belemmeren dat integriteitsschendingen worden gedetecteerd, onderzocht, afgehandeld en hiervan wordt geleerd (onderzoeksvraag 5) zal de rekenkamer onderzoek verrichten naar de organisatiecultuur. Cultuuronderzoek is erop gericht inzicht te verkrijgen in het gedrag van medewerkers door onderliggende motieven en drijfveren die in de praktijk aan dat gedrag ten grondslag liggen boven tafel te krijgen. Er bestaan vele theorieën, modellen en benaderingen over organisatiecultuur die handvatten kunnen bieden om organisatiecultuur te onderzoeken. Uit de literatuur komen grofweg vier benaderingen naar voren die gebruikt kunnen worden om organisatiecultuur grijpbaar te maken, namelijk typologieën, dimensies, behavioural auditing en grounded theory. Gedurende het onderzoek zal de rekenkamer nader bepalen hoe zij het onderzoek naar de organisatiecultuur van de gemeente zal vormgeven. Bij het uitvoeren van het cultuuronderzoek wordt externe deskundigheid ingehuurd.