

# *onderzoeksopzet*

## *integriteit*

*onderzoek weerbaarheid gemeente tegen  
integriteitsschendingen*

mei 2021





## 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 malversaties (vermoedelijk) 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.”<sup>1</sup> 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>2</sup>

Uit het onderzoek blijkt dat verschillende factoren het mogelijk maakten dat de fraude (gedurende een lange periode) heeft kunnen plaatsvinden. De onderzoekers wezen daarbij voornamelijk 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>3</sup>

Tijdens de raadsbehandeling op 17 december 2020 stelde de raad veel vragen over de organisatiecultuur bij de gemeente. De raad vroeg zich onder meer af of ambtenaren zich wel voldoende veilig voelen om bij misstanden melding te doen bij een vertrouwenspersoon of de ombudsman. Ook stelde de raad vast dat integriteitsschendingen zich vaker voordoen binnen de gemeentelijke organisatie, zoals de affaire rond de Boompjeskade (ook wel de Waterfrontaffaire genoemd) en een fraudegeval bij het cluster W&I.<sup>4</sup> De gemeenteraad nam daarom twee moties aan waarmee de raad de rekenkamer respectievelijk het college verzoekt een onderzoek te doen naar integriteit.<sup>5</sup> De rekenkamer heeft op 27 januari 2021 laten weten dit verzoek in te willigen.<sup>6</sup> In deze onderzoeksopzet wordt toegelicht hoe de rekenkamer invulling gaat geven aan dit onderzoek.

### 1-2 leeswijzer

In het vervolg van deze opzet worden eerst in paragraaf 2 enkele relevante begrippen toegelicht. De onderzoek- en beleidscontext wordt in paragraaf 3 behandeld. In paragraaf 4 wordt ingegaan op de doel- en vraagstelling van het onderzoek en de afbakening. In paragraaf 5 komt de onderzoeksaanpak aan bod. Paragraaf 6 beschrijft de organisatie en planning van het onderzoek. Ten slotte komt in paragraaf 7 de wijze waarop de rekenkamer in het onderzoek met privacy omgaat aan de orde.

<sup>1</sup> Strated consulting, Samenvatting onderzoeken integriteitscasus stadsbeheer, november 2020, pag. 3.

<sup>2</sup> Strated consulting, Samenvatting onderzoeken integriteitscasus stadsbeheer, november 2020.

<sup>3</sup> Strated consulting, Samenvatting onderzoeken integriteitscasus stadsbeheer, november 2020.

<sup>4</sup> Naar verwachting is hier € 1,5 mln. van het budget bedoeld voor jeugdwerkloosheid is weggesluisd, zie ook:

<https://www.rijnmond.nl/nieuws/196739/Rotterdam-wacht-nog-steeds-op-geld-na-fraude-ambtenaar>.

<sup>5</sup> Motie: Integere ben je niet een beetje, 17 december 2020; motie: Integriteit verdient integer handelen – rekenkamer, 17 december 2020.

<sup>6</sup> Rekenkamer Rotterdam, raadsbrief ‘verzoek rekenkameronderzoek naar integriteit’, 27 januari 2021.

## 2 relevante begrippen

### 2-1 vooraf

Integriteit is een niet makkelijk te definiëren begrip, evenals de in relatie tot integriteit vaak genoemde begrippen als soft controls, hard controls en organisatiecultuur. In deze paragraaf worden deze begrippen daarom nader toegelicht.

### 2-2 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.<sup>7</sup> 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>8</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:<sup>9</sup>

- 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.

### 2-3 hard controls, soft controls en organisatiecultuur

Hoe in een organisatie met integriteit en integriteitsrisico's wordt omgegaan, hangt ten eerste samen met aanwezige regels, procedures en controles. Dit worden ook wel de 'hard controls' genoemd. Met betrekking tot integriteit kan bijvoorbeeld gedacht worden aan procedurebeschrijvingen en werkinstructies, handboeken, interne protocollen en gedragsregels, functieprofielen en een beleid omtrent nevenfuncties.

Ten tweede hangt het omgaan met integriteit nauw samen met de aanwezige organisatiecultuur.<sup>10</sup> De aanwezige organisatiecultuur kan integriteitsrisico's zowel positief als negatief beïnvloeden. Het gaat dan om de mate waarin:

- integriteitsdilemma's open besproken kunnen worden (de aanwezigheid van een aanspreekcultuur);
- sprake is van een sterk hiërarchische cultuur waarin opdrachten uitgevoerd moeten worden;

<sup>7</sup> Huberts, L. Mag het ietsje Meer Zijn? Integriteitsonderzoek in het Mijneveld van de Moraal. Amsterdam: Vrije Universiteit, 2003.

<sup>8</sup> De Graaf, G., & Huberts, L. W. J. C. Integriteit in het Nederlands openbaar bestuur. In R. Andeweg, & J. Thomassen (Eds.), Democratie doorgeelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie. Leiden: University Press/Amsterdam University Press, 2011, pp. 477-497.

<sup>9</sup> Huberts, L. W. J. C., Pijl, D., & Steen, A. Integriteit en corruptie. In C. J. C. F. Fijnaut, E. R. Muller, & U. Rosenthal (Eds.), Politie. Studies over haar werking en organisatie, 1999, pp. 445-472.

<sup>10</sup> Huis voor klokkenluiders, 'Integriteit in de praktijk, werken aan cultuur', maart 2017.

- het gebruikelijk is dat gedrag van collega's wordt afgedekt of dat er juist sprake is van collegiale toetsing.<sup>11</sup>

Bij organisatiecultuur is het onderscheid tussen de 'beleden' en de 'werkelijk geleefde' cultuur in een organisatie van belang.<sup>12</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>13</sup>

In 1998 is de term 'soft controls' geïntroduceerd om organisatiecultuur te typeren. Onder soft controls wordt sindsdien meestal zoets verstaan als alle niet-tastbare factoren die invloed hebben op gedrag en die kunnen helpen bij het beheersen van integriteitsrisico's.<sup>14</sup> Voorbeelden van soft controls zijn helderheid van verwachtingen, voorbeeldgedrag, bevorderen van bepaald gedrag, bespreekbaar maken van gedrag, aanspreken op gedrag, transparantie van gedrag, uitvoerbaarheid, betrokkenheid.<sup>15</sup>

Hoewel er de afgelopen jaren veel aandacht is besteed aan de vraag wat soft controls zijn, ontbreekt nog altijd een breed gedragen definitie. Een van de mogelijke oorzaken daarvan is dat het onderscheid tussen hard en soft controls vragen kan oproepen. Zo is een schriftelijk vastgelegde regel te beschouwen als een hard control, maar is de manier waarop in de praktijk met die regel wordt omgegaan afhankelijk van de organisatiecultuur en daarmee van soft controls. Andersom wordt de organisatiecultuur ook beïnvloed door regels die binnen de organisatie gelden, waarmee dus hard controls van invloed zijn op soft controls.

<sup>11</sup> Ministerie van Financiën, Projectbureau forensische accountancy rijksoverheid, 'Integriteit en cultuur, uitdaging voor manager en auditor', april 2007.

<sup>12</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>13</sup> Interview met organisatiecultuur expert.

<sup>14</sup> Interview James Roth in Auditmagazine, nummer 4, december 2009. Het letterlijke citaat is: "Soft controls are elements of the corporate culture. All the soft controls together constitute the corporate culture. Hard controls are like a map that tells what should be there, soft controls are what's really there within people."; Interview met Jan Otten; Kaptein, M. & Kerklaan, V., Controlling the 'soft controls', in Management Control & Accounting, 2003, 7(6), pp. 8-13; Roth, J., 'Best Practices: Evaluating the corporate culture'. Altamonte Springs: The Institute of Internal Auditors Research Foundation, 2010.

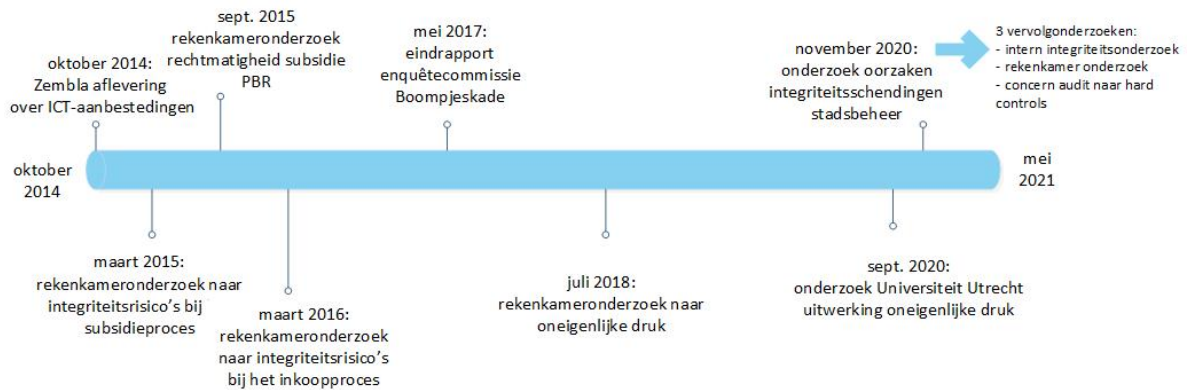
<sup>15</sup> KPMG, 'Soft controls model', 2018.

### 3 onderzoeks- en beleidscontext

#### 3-1 onderzoekscontext

De twee integriteitsonderzoeken waar de gemeenteraad op 17 december 2020 om heeft gevraagd, zijn niet de eerste onderzoeken naar integriteit binnen de gemeente Rotterdam. Er zijn meerdere onderzoeken verricht, die vaak tot verbeterprogramma's leiden. Een voorbeeld hiervan is het verbeterprogramma voor de afdeling Vastgoed dat in oktober 2017 is gestart naar aanleiding van de fraudecasus 'Boompjeskade'.<sup>16</sup> Ook de Rekenkamer Rotterdam heeft in het verleden onderzoek gedaan naar integriteit en hierover aanbevelingen opgesteld. In onderstaand figuur staan de belangrijkste onderzoeken die in de afgelopen jaren zijn uitgevoerd, in de tijd weergegeven. Onder het figuur worden de ontwikkelingen op chronologische wijze toegelicht.

figuur 3-1: onderzoeken naar integriteit sinds oktober 2014



In oktober 2014 besteedde het tv-programma 'Zembla' aandacht aan fraude en corruptie door ICT-leveranciers.<sup>17</sup> Een van de casussen betrof een aanbesteding van de gemeente Rotterdam, waarbij een ambtenaar informatie over de aanbesteding zou hebben gelekt naar een ICT-bedrijf. De redactie van het tv-programma heeft deze integriteitsschending ook bij de gemeente Rotterdam gemeld.

Deze casus was voor de Rekenkamer Rotterdam aanleiding om onderzoek te doen naar integriteitsrisico's bij het inkoop- en aanbestedingsproces. Dit onderzoek heeft geleid tot het rapport 'Kwetsbaar vertrouwen', dat in maart 2016 gepubliceerd is. Een jaar daarvoor had de rekenkamer reeds onderzoek gedaan naar integriteit, maar toen richtte zij zich op integriteitsrisico's bij het verstrekken van subsidies ('Handelen in vertrouwen') en in het bijzonder de verstrekking van subsidie aan het Platform Buitenlanders Rijnmond ('Rechtmatigheid besteding subsidie PBR'). Uit de onderzoeken kwam naar voren dat het denken over integriteit binnen de gemeente zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau tekort schoot. Ook bij het inkoopproces waren de integriteitsrisico's niet goed in beeld.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> College van Burgemeester en Wethouders, raadsbrief 'Uitvoeringsagenda doorontwikkeling vastgoed en rapport Twynstra Gudde', 12 oktober 2017.

<sup>17</sup> Zembla, aflevering 'Wie is de mol?', 2 oktober 2014 geraadpleegd via: <https://www.bnnvara.nl/zembla/artikelen/wie-is-de-mol>.

<sup>18</sup> Rekenkamer Rotterdam, 'Handelen in vertrouwen', maart 2015; Rekenkamer Rotterdam, 'Kwetsbaar vertrouwen', maart 2016.

Aanvankelijk is er in de desbetreffende raadscommissie geen debat gevoerd over het rapport 'Kwetsbaar Vertrouwen'. De commissie kwam daardoor niet tot een eenduidig advies over het raadsvoorstel m.b.t. de conclusies en aanbevelingen. Dit veranderde echter toen in oktober 2016 een grote fraudezaak binnen de gemeente Rotterdam aan het licht kwam, te weten 'Boompjeskade'. De gemeente bleek jarenlang te hebben betaald voor verbouwingswerkzaamheden, die niet waren uitgevoerd. De gemeente ontving bovendien geen huur. De gemeenteraad besloot daarop alle conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer alsnog over te nemen. De fraudecasus 'boompjeskade' was ook aanleiding voor de raad om een raadscommissie in te stellen. De commissie heeft de fraudecasus nader onderzocht, de bevindingen hiervan zijn in mei 2017 gepubliceerd.<sup>19</sup>

In juli 2018 publiceerde de Rekenkamer Rotterdam het onderzoek 'Werken onder druk', waarin de beleving van (niet integere) politiek bestuurlijke druk tussen ambtenaren en bestuurders is onderzocht. In het onderzoek doet de rekenkamer verschillende aanbevelingen die zich richten op de organisatiecultuur van de gemeente. Naar aanleiding van dit onderzoek heeft de gemeente de Universiteit Utrecht gevraagd om nader onderzoek te doen naar de verschijningsvormen van 'oneigenlijke druk'.<sup>20</sup>

In 2020 kwam, zoals in de aanleiding is beschreven, aan het licht dat ambtenaren van het cluster Stadsbeheer jarenlang fraude hebben gepleegd. Naar aanleiding van deze casus besloot de gemeente drie onderzoeken te starten. Het eerste onderzoek betreft een hard controls scan gericht op fraude, uitgevoerd door Concern Auditing. Dit onderzoek was al door het college zelf in gang gezet voordat de integriteitscasus op 17 december 2020 in raad werd behandeld. Het onderzoek werd reeds in januari 2021 opgeleverd. Ten tweede heeft het college in opdracht van de raad (via een motie) een extern onderzoeksbureau de opdracht gegeven om een onderzoek uit te voeren naar de integriteitsketen. Het onderzoek richt zich op het in kaart brengen van de integriteitsketen en deze te toetsen op volledigheid.<sup>21</sup> Ook dit onderzoek is inmiddels (bijna) gereed en wordt naar verwachting nog voor het zomerreces 2021 gedeeld met de gemeenteraad. Ten slotte slot heeft de Rekenkamer Rotterdam naar aanleiding van een motie aangekondigd een onderzoek naar integriteit te gaan uitvoeren. Zoals gesteld, wordt met deze onderzoeksopzet invulling gegeven aan dat voornemen.

#### **casusgerichte onderzoeken**

Naast de bovengenoemde onderzoeken worden binnen de gemeente ook casusgerichte onderzoeken uitgevoerd. Deze onderzoeken kunnen naar aanleiding van meldingen van ambtenaren gestart worden of bijvoorbeeld naar aanleiding van een melding van de Rijksrecherche. Doel van deze onderzoeken is om vast te stellen of er sprake is van een integriteitsschending. De gemeente heeft een onderzoekseenheid (onderdeel van het team Integriteit van het cluster BCO) die deze onderzoeken kan uitvoeren. Ook kan de gemeente ervoor kiezen om deze onderzoeken extern uit te besteden.

<sup>19</sup> Naar aanleiding van dit onderzoek is door een externe partij onderzocht wat afdeling Vastgoed nodig heeft om een professionele organisatie te worden. Dit leidde tot een verbeteragenda voor de afdeling Vastgoed.

<sup>20</sup> Universiteit Utrecht, 'Spanningen in het grijs, over de conceptualisering en operationalisering van oneigenlijke druk in de politiek-ambtelijke omgeving', sept. 2020.

<sup>21</sup> Gemeente Rotterdam, MOAP beschrijvend document 'het beste integriteitsonderzoek voor Rotterdam', 8 februari 2021.

## 3-2 beleidscontext

### 3-2-1 vooraf

De Ambtenarenwet schrijft voor dat elke gemeente een integriteitbeleid heeft dat periodiek aan de orde wordt gesteld en blijvende aandacht heeft.<sup>22</sup> Daarnaast worden in de Gemeentewet specifieke eisen gesteld aan de integriteit van raadsleden en bestuurders. Deze eisen betreffen onder andere verboden handelingen, het aannemen van nevenfuncties en een gedragscode.<sup>23</sup>

In het rapport 'Handelen in vertrouwen' constateerde de rekenkamer dat het in Rotterdam ontbrak aan een samenhangend integriteitsbeleid waarin bijvoorbeeld de visie, normen en waarden, verantwoordelijkheden en beschikbare tijd en budget waren vastgelegd.<sup>24</sup> Sinds het verschijnen van het rapport is een beleidsplan integriteit opgesteld en zijn er verschillende gedragscodes, regelingen en procedures opgesteld over integriteit en misstanden.

### 3-2-2 gemeentelijke aanpak

De gemeentelijke aanpak bestaat uit een beleidsplan ambtelijke integriteit en een beleidsplan bestuurlijke integriteit voor de periode 2021 t/m 2025.<sup>25</sup> De beleidsplannen hebben veel inhoudelijke overlap en bevatten de volgende vijf pijlers:

- 1 regelgeving (goede en geactualiseerde integriteitsregels);
- 2 bewustwording (aandacht voor bewustwording en preventie);
- 3 coördinatie en toetsing (toezien op juiste toepassing van integriteitsregelgeving);
- 4 blik naar buiten (kennisdeling met partners in de stad en daarbuiten);
- 5 blik naar binnen (structurele reflectie met behulp van anderen op de manier van werken).

De eerste pijler omvat de regels en gedragscodes waar ambtenaren en bestuurders zich aan dienen te houden. De gemeente zet bovendien in op het actueel houden van deze regelgeving. In onderstaande tabel staat uiteengezet welke verschillende gedragscodes er bestaan. De regels zijn voor ambtenaren en bestuurders in verschillende documenten uiteengezet, omdat dat bestuurders en ambtenaren met verschillende werkzaamheden en bevoegdheden te maken hebben.

**tabel 3-1: voorschriften voor bestuurders en ambtenaren**

bestuurders	ambtenaren
Gedragscode Rotterdamse bestuurders	Gedragscode voor werknemers van de gemeente Rotterdam
Gedragscode gemeenteraad Rotterdam	Regeling ICT- en Informatiegebruik
Handboek college	Protocol meldplicht en afhandeling (vermoedelijke) datalekken
	Protocol heimelijk cameratoezicht
	Regeling gebruik gegevens voertuigcommunicatiesysteem
	Protocol veilige en publieke dienstverlening

<sup>22</sup> Ambtenarenwet, artikel 125quater.

<sup>23</sup> Gemeentewet, artikel 12 en 15.

<sup>24</sup> Rekenkamer Rotterdam, 'Handelen in Vertrouwen', maart 2015.

<sup>25</sup> Gemeente Rotterdam, 'Beleidsplan ambtelijke integriteit 2021-2015', 14 januari 2021; gemeente Rotterdam, 'Beleidsplan bestuurlijke integriteit 2021-2015', 4 december 2020.



Naast de gedragscodes zijn er ook procesbeschrijvingen die van groot belang zijn voor het voorkomen van niet integer gedrag. Een voorbeeld hiervan is het inkoopprotocol.

Vanuit pijler twee wordt bewustwording van integriteit onder de aandacht gebracht, bijvoorbeeld met behulp van trainingen of de 'Week van de Integriteit'.<sup>26</sup> De derde pijler heeft betrekking op coördinatie en toetsing; deze pijler omvat bijvoorbeeld adviezen aan bestuurders omtrent integriteitskwesties, maar handelt ook over de afhandeling van meldingen door bijvoorbeeld een integriteitsonderzoek (casusgericht). Er bestaan verschillende protocollen voor het melden van integriteitsschendingen en de afhandeling ervan. In onderstaande tabel staat een overzicht van de regelingen.

**tabel 3-2: overzicht regelingen en protocollen melden en behandelen**

naam	doel	op wie van toepassing?
<i>regeling melding vermoeden misstand</i>	melden van een vermoeden van een misstand (schenking wettelijke voorschriften, gevaar voor gezondheid/ veiligheid/ milieu of onbehoorlijke wijze van functioneren)	ambtenaren
<i>protocol onderzoek vermoeden misstand en integriteitsschending</i>	behandelen melding van vermoeden van een misstand door een ambtenaar	ambtenaren
<i>regeling integriteit Rotterdamse bestuurders</i>	behandelen van een vermoeden van een integriteitsschending door een bestuurder	bestuurders
<i>protocol behandeling vermoedens niet integer handelen raadsleden</i>	behandelen van een vermoeden van niet integer handelen door een raadslid	gemeenteraadsleden
<i>protocol ongewenste omgangsvormen</i>	melden van ongewenste omgangsvormen als seksuele intimidatie, pesten, agressie en geweld en discriminatie	iedereen die, onder welke titel en in welke hoedanigheid ook, werkzaam is (geweest) bij de gemeente Rotterdam <sup>27</sup>

Met pijler 4, de 'blik naar buiten', stelt de gemeente zich zelf ten doel te leren van anderen. Met pijler 5, de 'blik naar binnen', wil de gemeente leren van haar eigen praktijken. Voorbeelden hiervan zijn de verschillende onderzoeken die worden uitgevoerd naar aanleiding van de integriteitscasus bij stadsbeheer (zie figuur 3-1).

Voor de uitvoering van de beleidsplannen worden jaarplannen opgesteld. Hierin worden de verschillende acties opgenomen die dat jaar in het kader van integriteit

<sup>26</sup> Sinds 2018 wordt jaarlijks de Week van de Integriteit georganiseerd. Tijdens deze week worden er workshops, presentaties, discussiebijeenkomsten en films over integriteit aangeboden aan de ambtenaren.

<sup>27</sup> 'Dit betreft personen werkzaam bij de gemeente Rotterdam, vrijwilligers, uitzendkrachten, stagiaires, personen die een opdracht vervullen binnen de gemeente Rotterdam, bestuurders van de gemeente Rotterdam en derden die regelmatig uit hoofde van hun functie of anderszins binnen de gemeente Rotterdam komen.' (par. 3.2, Toepassingsgebied).

worden ondernomen. Dit betreft bijvoorbeeld het actualiseren van regelgeving of het organiseren van bepaalde trainingen. Enkele clusters stellen ook een eigen jaarplan integriteit op. Dit betreft bijvoorbeeld het cluster Stadsbeheer en in het verleden ook het cluster Werk & Inkomen. In 2020 heeft de gemeente voor het eerst een geïntegreerd jaarverslag opgesteld. Deze is op 20 mei 2021 in de commissie Majeure Projecten, Organisatie en Financiën (MPOF) behandeld.

### 3-2-3 organisatiestructuur

#### ambtelijke integriteit

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor ambtelijke integriteit is belegd bij de wethouder Organisatie. Eindverantwoordelijk voor het ambtelijk integriteitsbeleid is de gemeentesecretaris. Het team dat op concernniveau werkzaam is op het gebied van integriteit bestaat uit een concerncoördinator ambtelijke integriteit, een klein team integriteitsonderzoekers en een coördinator voor de vertrouwenspersonen. Dit team werkt onder de verantwoordelijkheid van de directeur Human Resources, Communicatie en Juridische Zaken, onderdeel van het cluster BCO.

De integriteit op de werkvloer is primair de verantwoordelijkheid van leidinggevenden. Zij worden ondersteund door de integriteitsorganisaties. Dit is in de eerste plaats het genoemde team van HR/BCO. Daarnaast hebben de verschillende clusters ook een portefeuillehouder integriteit en een clustercoördinator. De clustercoördinator handelt integriteitsmeldingen af, denkt mee over het beleid (en een eventueel clusterplan), organiseert workshops en houdt presentaties over integriteit. De portefeuillehouder integriteit binnen het cluster is een directeur of een manager met een stevige positie in het cluster.

Ambtenaren kunnen met meldingen bij vertrouwenspersonen terecht. De gemeente heeft een poule aan vertrouwenspersonen. Deze functionarissen vervullen deze rol naast hun reguliere werkzaamheden. De ombudsman fungeert als extern meldpunt. De gemeentelijke ombudsman kan een gemeld vermoeden van een misstand onderzoeken en de concerndirecteur daarover een oordeel en aanbeveling geven.<sup>28</sup>

#### bestuurlijke integriteit

De burgemeester heeft de wettelijke zorgplicht om de bestuurlijke integriteit van het college te bevorderen en hiervoor een goed ingericht integriteitsproces te hanteren. Bij vermoedens van integriteitsschendingen geeft de burgemeester opdracht tot onderzoek, dit onderzoek kan zowel intern als extern worden uitgevoerd. De burgemeester is niet de 'eindverantwoordelijke' voor een integer openbaar bestuur. De burgemeester draagt zorg voor het bestaan integriteitsbeleid, regelgeving, protocollen en instrument. Het gebruik en de invulling wordt in samenspraak met de raad bepaald. "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."<sup>29</sup>

Er is een klein team van ambtenaren dat de burgemeester, de griffier en gemeentesecretaris adviseert over bestuurlijke integriteit. Dit team is ingebed bij de

<sup>28</sup> Gemeente Rotterdam, 'Beleidsplan ambtelijke integriteit 2021-2025', 15 januari 2021.

<sup>29</sup> Gemeente Rotterdam, 'Beleidsplan bestuurlijke integriteit 2021-2015', 4 december 2020, pp. 3.

directie Concernstaf & Strategie. Er is ook een integriteitsfunctionaris werkzaam bij de directie Gebieden, Participatie & Stadsarchief. Die adviseert over bestuurlijke integriteit waar het gaat om leden van de gebiedsvertegenwoordigers en wijkraden.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Gemeente Rotterdam, 'Beleidsplan bestuurlijke integriteit 2021-2015', 4 december 2020.

## 4 doel- en vraagstelling en afbakening

### 4-1 doelstelling

Zoals gesteld, is er reeds veel onderzoek uitgevoerd naar integriteitsschendingen binnen de gemeente Rotterdam, waarna er bovendien maatregelen getroffen zijn om te voorkomen dat dergelijke praktijken zich nogmaals voordoen. Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer vast te stellen of de gemeente inmiddels voldoende weerbaar is tegen integriteitsschendingen.

### 4-2 onderzoeksvragen

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

*In hoeverre is de gemeente Rotterdam voldoende weerbaar tegen integriteitsschendingen?*

De centrale vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 Welke integriteitsschendingen hebben zich de afgelopen jaren binnen de gemeente Rotterdam voorgedaan en welke patronen zijn hierbij zichtbaar?
- 2 Welke meldingen van integriteitsschendingen zijn er de afgelopen jaren gedaan, en welke patronen zijn hierbij zichtbaar?
- 3 Wat zijn de directe redenen voor het voorkomen van (vermoedelijke) integriteitsschendingen?
- 4 Onder welke omstandigheden hebben de (vermoedelijke) integriteitsschendingen kunnen plaatsvinden?
- 5 Zijn er nog andere integriteitsrisico's die (nog) niet zijn gematerialiseerd?
- 6 Hadden de integriteitsschendingen voorkomen kunnen worden en zo ja, op welke wijze?

### 4-3 afbakening

Het onderzoek wordt als volgt afgebakend:

- Dit onderzoek beperkt zich tot integriteitsschendingen die verband houden met (vermoedens van) fraude en corruptie. Fraude en corruptie kunnen gepaard gaan met andere vormen van integriteitsschendingen, zoals het lekken van vertrouwelijke informatie voor persoonlijk gewin, geweld en intimidatie, diefstal en verduistering, belangenverstremgeling door onverenigbare functies en activiteiten en tot slot misbruik en manipulatie van informatie. In die hoedanigheid worden deze schendingen ook meegenomen in het onderzoek. Andere vormen van integriteitsschendingen, zoals verspilling en misbruik gemeentelijke eigendommen, misdragingen (binnen en buiten werktijd), ongeoorloofde afwezigheid en discriminatie en racisme vallen buiten de scope van dit onderzoek.
- De rekenkamer zal de gehele organisatie onderzoeken. Daarbij zal zij zich in het bijzonder richten op organisatieonderdelen waar veel geld in omloop is, omdat hier het risico op fraude en corruptie het grootste is. Om die reden ligt het voor de hand dat de rekenkamer onder meer zal kijken naar integriteitsschendingen die plaatsvinden binnen het inkoop- en aanbestedingsproces (vanaf de oriëntatiefase t/m het contractbeheer in de dagelijkse praktijk) en het subsidieproces.
- Er hebben de afgelopen jaren verschillende integriteitsonderzoeken plaatsgevonden, zoals aangegeven in paragraaf 3-1. Deze onderzoeken worden benut om de onderzoeksvragen te beantwoorden, bijvoorbeeld bij deel vraag 1 en deelvraag 3. Meer informatie over de wijze waarop de onderzoeksvragen beantwoord worden, staat in paragraaf 5.

## **5 onderzoeksaanpak**

### **5-1 onderzoeksmethoden**

In het onderzoek worden de volgende methoden toegepast:

#### **casusonderzoek**

Om inzicht te verkrijgen in de patronen, omstandigheden en specifieke oorzaken van integriteitsschendingen binnen de gemeente Rotterdam zal de rekenkamer fraude- en corruptiecasussen bestuderen die zich de afgelopen jaren binnen de gemeente hebben voorgedaan. Hierbij zal de rekenkamer onder meer gebruik maken van bestaande onderzoeken die naar deze casussen zijn verricht. Te denken valt onder meer aan het onderzoek van Strated consulting naar aanleiding van de fraude bij Stadsbeheer (zie paragraaf 1-1), de onderzoeken die zijn verricht naar de 'Boompjeskade' en integriteitsonderzoeken die de gemeente Rotterdam op casusniveau heeft uitgevoerd.

#### **onderzoek meldingen**

Om ook inzicht te verkrijgen in de meldingen van integriteitsschendingen en patronen die hieruit naar voren komen, zal de rekenkamer meldingen van (vermoedens) van fraude en corruptie bestuderen. Het is mogelijk dat gedurende de dataverzameling bij de rekenkamer (vermoedens van) integriteitsschendingen worden gemeld die niet eerder gemeld zijn. Meldingen die betrekking hebben op vermoedens van fraude en corruptie zullen in het onderzoek betrokken worden. Ook is het denkbaar dat uit het onderzoek van de rekenkamer blijkt dat meldingen niet adequaat zijn onderzocht. Omdat de rekenkamer niet de aangewezen instantie is om meldingen zelfstandig te onderzoeken (op bijvoorbeeld waarheidsgetrouwheid), zal zij als deze situaties zich voordoen, (afhankelijk van de aard en de periode van de meldingen) in overleg met betrokkene(n) besluiten of deze meldingen worden doorgeleid naar de vertrouwenspersoon misstand en integriteit of de gemeentelijke ombudsman.

#### **interviews**

Verder zal de rekenkamer tijdens dit onderzoek interviews houden met betrokken ambtenaren, zoals onderzoekers die de integriteitsonderzoeken uitvoeren, en externe betrokkenen, waaronder de rijksrecherche. Ook zal de rekenkamer gesprekken voeren met deskundigen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan wetenschappers. Mogelijk zal de rekenkamer gedurende het onderzoek gebruikmaken 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 integriteitsrisico's binnen het openbaar bestuur, en gemeenten in het bijzonder, 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.

### nader onderzoek naar de oorzaken van integriteitsschendingen

Voor het beantwoorden van deelvraag 4 wordt er nader onderzoek verricht. Op dit moment is nog niet te voorzien waar dit onderzoek zich precies op zal richten. Dit is afhankelijk van de bevindingen bij deelvraag 3 en 4. Logischerwijs is daardoor op dit moment ook nog niet bekend welke methode(n) de rekenkamer hiervoor gaat hanteren.

## 5-2 analysekader

In dit onderzoek zal de rekenkamer het fenomeen 'integriteit' als uitgangspunt nemen en daarin aanwezige patronen beschrijven. De rekenkamer kiest daarbij voor een inductieve werkwijze. Om die reden stelt de rekenkamer bij de start van dit onderzoek geen normen op ten aanzien van het integriteitsbeleid (zoals bij rekenkameronderzoek wel gebruikelijk is). Het onderzoek heeft dan ook alleen beschrijvende en analyserende deelvragen.

De rekenkamer hanteert wel een analysekader bij het beantwoorden van de verschillende onderzoeksvragen. Hieronder staan per onderzoeksvraag enkele voorbeelden van te verzamelen gegevens waarvan de rekenkamer verwacht dat deze onderdeel zullen worden van de analyse. Dit is geen compleet overzicht. Het is goed denkbaar dat gedurende het onderzoek factoren een rol blijken te spelen, die op dit moment nog niet te voorzien zijn.

**tabel 5-1: te verzamelen gegevens en aandachtspunten**

deelvragen	analyse factoren
1. Welke integriteitsschendingen hebben zich de afgelopen jaren binnen de gemeente Rotterdam voorgedaan en welke patronen zijn hierbij zichtbaar?	Bij het in kaart brengen van de patronen gaat de rekenkamer in ieder geval letten op kenmerken in de werkwijze rondom de schending, maar ook op andere casuskenmerken, zoals cluster, type aanbesteding, functie betrokkenen.
2. Welke meldingen van integriteitsschendingen zijn er de afgelopen jaren gedaan, en welke patronen zijn hierbij zichtbaar?	Idem deelvraag 1.
3. Wat zijn de directe redenen voor het voorkomen van (vermoedelijke) integriteitsschendingen?	In de analyse worden de factoren die in eerder (rekenkamer)onderzoek naar de integriteitsschendingen zijn vastgesteld meegenomen, evenals de factoren die bij onderzoeksvraag 1 en 2 zijn vastgesteld. Deze analyse vindt plaats op casusniveau, mogelijke redenen zijn bijvoorbeeld ontbreken vier ogenprincipe, hoge werkdruk of het ontbreken van leiding.
4. Onder welke omstandigheden hebben de (vermoedelijke) integriteitsschendingen kunnen plaatsvinden?	De analyse voor deze onderzoeksvraag richt zich op data die middels 'aanvullend onderzoek' worden verzameld (zie paragraaf 5-1). De analyse vindt plaats op een hoger abstractieniveau dan vraag 3. Voorbeelden van omstandigheden die kunnen worden onderzocht zijn cultuur, gedragspatronen, capaciteitstekorten of het ontbreken van protocollen. Voor het beantwoorden van deze onderzoeksvraag worden ook reeds uitgevoerde (rekenkamer)onderzoeken benut (zoals Werken onder druk en Kwetsbaar vertrouwen).



---

5. Zijn er nog andere integriteitsrisico's die (nog) niet zijn gematerialiseerd?	De analyse richt zich op factoren die volgens de literatuur samenhangen met het voorkomen van fraude. Ook de rekenkameronderzoeken worden hiervoor benut.
6. Hadden de integriteitsschendingen voorkomen kunnen worden en zo ja, op welke wijze?	Bij deze analyse worden ook gegevens betrokken over de maatregelen die de gemeente Rotterdam heeft getroffen om integriteitsschendingen te voorkomen en informatie over de toepassing van deze maatregelen.

---

---

## 6 organisatie en planning

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door een onderzoeksteam bestaande uit:

- Milou Giesen (projectleider);
- Sabine van der Gref.
- externe inhuur met specialistische kennis op het gebied van integriteit.

De uitvoering van het onderzoek start in juni 2021. De bevindingen uit het onderzoek worden in een concept nota van bevindingen vastgelegd. De rekenkamer stelt de gemeente in de gelegenheid op deze bevindingen te reageren door de concept nota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor aan te bieden. Na verwerking van de ambtelijke reactie stelt de rekenkamer een bestuurlijke nota op. Daarin presenteert de rekenkamer de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. De bestuurlijke nota zal, met de nota van bevindingen als bijlage, voor wederhoor aan het college van B en W worden voorgelegd. De reactie van het college van B en W wordt samen met het nawoord van de rekenkamer in het definitieve rapport opgenomen. Dit zal naar verwachting rond de zomer van 2022 aan de raad worden aangeboden. De exacte datum van publicatie is, mede omdat nog niet geheel vaststaat welk type onderzoek de rekenkamer allemaal zal gaan toepassen (zie paragraaf 5-1 en 5-2), enigszins onzeker.



## 7 privacy

In dit onderzoek worden algemene persoonsgegevens verwerkt, te weten de namen en contactgegevens van medewerkers van de gemeente en geïnterviewde externe betrokkenen, zonder welke de rekenkamer het onderzoek niet zou kunnen uitvoeren. De persoonsgegevens zullen conform de bepalingen van de AVG en het daarop gebaseerde privacybeleid van de Rekenkamer Rotterdam (zie verschillende documenten op [www.rekenkamer.rotterdam.nl](http://www.rekenkamer.rotterdam.nl)) verwerkt worden. Voor zover andere persoonsgegevens zullen worden verwerkt, zal dit eveneens conform de bepalingen van de AVG en het daarop gebaseerde privacybeleid van de Rekenkamer Rotterdam plaatsvinden.