

werken onder druk

*onderzoek oneigenlijke politiek-bestuurlijke
druk op ambtenaren*



Rekenkamer
ROTTERDAM

werken onder druk

*onderzoek oneigenlijke politiek-bestuurlijke
druk op ambtenaren*



Rekenkamer
ROTTERDAM

voorwoord

Vraagstukken rond het vóórkomen van oneigenlijke druk op ambtenaren of angstcultuur binnen publieke organisaties worden veelal met grote omzichtigheid benaderd. Daar is op zich ook wel reden voor. Het valt immers niet mee om goed zicht te krijgen op dit soort fenomenen. Vaak wordt het binnen organisaties domweg ontkend of wordt er, gegeven de grote gevoeligheid, met een grote boog omheen gelopen. Dat heeft mede tot gevolg dat het aantal concrete publicaties op dit terrein niet heel erg groot is. Zeker niet van de zijde van rekenkamers. Pas nadat er sprake is van feitelijke incidenten wil er (incidenteel) nog wel eens onderzoek plaatsvinden. Recent voorbeeld daarvan betreft de onderzoeken die zijn uitgevoerd naar aanleiding van meldingen van oneigenlijke druk op de uitkomsten van WODC-onderzoek.

Toch is het nuttig, en naar de mening van de rekenkamer ook noodzakelijk, om los van mogelijke casuïstiek onderzoek te doen naar het vóórkomen van oneigenlijke druk (op ambtenaren) en het mogelijk vóórkomen van een cultuur van onveiligheid (voor ambtenaren). Het moge duidelijk zijn dat in dat geval (dus zonder dat er sprake is van aanwijsbare casuïstiek) zeer zorgvuldig met het onderzoeksmateriaal dient te worden omgegaan.

De rekenkamer heeft dit in onderhavig onderzoek ook nadrukkelijk gedaan. Niet alleen heeft de rekenkamer zich laten begeleiden door een commissie van experts. Het heeft ook geen enkel risico willen lopen met betrekking tot de representativiteit van het onderzoek door de gehele doelgroep (alle ambtenaren vanaf schaal 10) in het onderzoek te betrekken.

Dit alles leidt naar het oordeel van de rekenkamer tot (soms ongemakkelijke) conclusies op basis van onderzoek dat voldoet aan alle eisen die daaraan vaktechnisch gesteld kunnen worden. Het is dan ook teleurstellend en deels ook tekenend voor de reactie van het college dat ondanks alle genoemde zorgvuldigheidsmaatregelen de geconstateerde problemen niet worden onderkend. Er is derhalve nog een lange weg te gaan.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer veel informatie verzameld. De rekenkamer is in het bijzonder de vele geïnterviewden dankbaar voor de medewerking om hun verhaal te willen doen. De rekenkamer is ook de vele ambtenaren die de enquête hebben ingevuld erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door Peter Bouwmeester, Jaap Wils (onderzoekers), Maarten van Zwieten (extern expert integriteit), Ruud Hoevenagel (extern statistisch onderzoeker) en Rolf Willemse (projectleider).

drs. Paul Hofstra RO CIA
directeur

	voorwoord	3
	bestuurlijke nota	9
1	inleiding	11
	1-1 aanleiding	11
	1-2 doel- en vraagstelling	12
	1-3 leeswijzer	12
2	conclusies en aanbevelingen	13
	2-1 hoofdconclusies	13
	2-2 toelichting hoofdconclusies	14
	2-3 aanbevelingen	18
3	reactie en nawoord	19
	3-1 reactie college	19
	3-2 nawoord	24
	nota van bevindingen	29
1	inleiding	31
	1-1 aanleiding	31
	1-2 doel- en vraagstelling van het onderzoek	32
	1-3 focus van het onderzoek en begripsbepaling	32
	1-3-1 focus van het onderzoek	32
	1-3-2 oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk	33
	1-3-3 ambtelijk-bestuurlijke verhoudingen	35
	1-3-4 hard controls en soft controls	35
	1-4 meten van ervaren oneigenlijke druk	36
	1-5 leeswijzer	37
2	beleid voorkomen en melden oneigenlijke bestuurlijke druk	39
	2-1 inleiding	39
	2-2 beleid en voorschriften integriteit	39
	2-2-1 inleiding	40
	2-2-2 beleidsplan	40
	2-2-3 voorschriften voor ambtenaren	40
	2-2-4 voorschriften voor bestuurders en raadsleden	41
	2-2-5 aandacht voor oneigenlijke bestuurlijke druk	41
	2-3 melding doen	41
	2-3-1 inleiding	42
	2-3-2 melding misstand	43
	2-3-3 behandeling misstand ambtenaar	44
	2-3-4 behandeling misstand bestuurders en raadsleden	45
	2-3-5 melding van ongewenste omgangsvormen	45
	2-3-6 melden van oneigenlijke bestuurlijke druk	46
	2-4 opleiding en cursussen	46
	2-4-1 inleiding	47
	2-4-2 voorlichting en bewustwording bij ambtenaren	47
	2-4-3 bewustwording bij bestuurders en raadsleden	48
3	cultuur en integer gedrag	49
	3-1 inleiding	49

	3-2	beleving van de werkomgeving	49
	3-2-1	inleiding	50
	3-2-2	oordeel over de werkomgeving	51
	3-2-3	oordeel werkomgeving per cluster	55
	3-3	beleving van soft controls	57
	3-3-1	inleiding	57
	3-3-2	beleving gedrag bestuurders	58
	3-3-3	beleving van gedrag door bestuurders per cluster	60
4		perceptie oneigenlijke bestuurlijke druk	63
	4-1	inleiding	63
	4-2	opvattingen vormen oneigenlijke bestuurlijke druk	63
	4-3	opvattingen voorbeelden politiek-bestuurlijke druk	64
	4-3-1	inleiding	65
	4-3-2	beoordeling voorbeelden spoed	65
	4-3-3	beoordeling voorbeelden informatie achterhouden	70
	4-4	opvattingen van bestuurders, gebiedscommissieleden en ambtelijke top	74
	4-4-1	grenzen van bestuurlijke druk	74
5		ervaringen oneigenlijke bestuurlijke druk	77
	5-1	inleiding	77
	5-2	mate waarin oneigenlijke bestuurlijke druk is ervaren	77
	5-2-1	inleiding	78
	5-2-2	mate oneigenlijke bestuurlijke druk	78
	5-2-3	vermoedelijk oneigenlijke bestuurlijke druk	79
	5-2-4	vermoedelijk geen oneigenlijke bestuurlijke druk	84
	5-3	daadwerkelijk ervaren oneigenlijke druk nader geanalyseerd	85
	5-3-1	inleiding	85
	5-3-2	kenmerken situaties oneigenlijke bestuurlijke druk	85
6		melding maken	87
	6-1	inleiding	87
	6-2	bekendheid meldingsprocedure	87
	6-2-1	bekendheid	87
	6-2-2	bekendheid naar frequentie bestuurlijk contact	88
	6-2-3	bekendheid naar salarisschaal	88
	6-2-4	contactpersoon melding	89
	6-3	meldingsbereidheid	90
	6-3-1	wel of niet melden	90
	6-3-2	redenen melden	91
	6-3-3	redenen niet melden	91
	6-4	melden ervaringen oneigenlijke bestuurlijke druk	92
	6-4-1	wel of niet melden	93
	6-4-2	contactpersoon melding	94
	6-4-3	melden bij leidinggevende	94
	6-4-4	melden bij vertrouwenspersoon	95
	6-4-5	vervolgproces van de meldingen	96
	6-4-6	relatie met cultuur	97
	6-4-7	opnieuw melden	97
	bijlagen		99
bijlage 1	onderzoeksverantwoording		100
bijlage 2	voorgelegde casussen met grensgevallen		106

bijlage 3	bronnen	112
bijlage 4	afkortingen	114

bestuurlijke nota

1 inleiding

1-1 aanleiding

In het rapport 'Handelen in vertrouwen' constateerde de Rekenkamer Rotterdam dat er signalen waren dat er politiek-bestuurlijke druk werd uitgeoefend op ambtenaren om subsidies te laten verstrekken zonder dat daar een goede grond voor was.¹ Naar aanleiding van deze constatering heeft de gemeenteraad unaniem de motie-Kleijn aangenomen. Hierin werd de rekenkamer verzocht "te bezien of en op welke manier de in het rapport uitgesproken vermoedens en signalen van oneigenlijke politieke druk nader onderzocht kunnen worden en hierover de raad te informeren."²

Hierop heeft de rekenkamer op 12 februari 2016 aan de raad een onderzoeksopzet toegezonden, waaruit blijkt hoe het fenomeen van oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk onderzocht kan worden. Tevens besloot de rekenkamer het onderzoek ook daadwerkelijk uit te voeren.

De rekenkamer heeft zich in dit onderzoek gericht op het *fenomeen* van oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk. Specifieke voorvallen zijn niet nader onderzocht. De ervaring van ambtenaren stond in het onderzoek centraal. Om deze ervaring in beeld te brengen heeft de rekenkamer een uitgebreide enquête uitgevoerd waaraan ruim 2.200 ambtenaren (vanaf schaal 10) hebben deelgenomen. Ook zijn verdiepende interviews gehouden.

In onderstaand kader is aangegeven wat de rekenkamer verstaat onder oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk.

oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk

Oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk gaat over misstanden die plaatsvinden in de verhouding tussen politieke ambtsdragers (collegeleden, raadsleden en leden van gebiedscommissies) en ambtenaren. De rekenkamer onderscheidt twee aspecten die ervoor zorgen dat politiek-bestuurlijke druk oneigenlijk wordt.

- 1 Er wordt een verzoek gedaan waarvan de *inhoud* oneigenlijk is:
 - overtreding van wet- en regelgeving;
 - onjuist informeren of manipuleren van informatie;
 - gericht op persoonlijk voordeel of bevoordeling van relaties (of de schijn daarvan).
- 2 De *vorm* van een verzoek is oneigenlijk:
 - de bejegening is bedreigend of intimiderend;
 - aan het niet meewerken worden negatieve consequenties verbonden;
 - voor het meewerken wordt een beloning geboden.

¹ Rekenkamer Rotterdam, 'Handelen in vertrouwen: onderzoek naar integriteitsrisico's in het subsidieproces', Rekenkamer Rotterdam, 2015.

² Gemeenteraad Rotterdam, Motie De Kleijn, 4 juni 2015.

De rekenkamer heeft zich gedurende het onderzoek laten ondersteunen door een externe klankbordcommissie. Deze commissie bestond uit een hoogleraar bestuurskunde, gespecialiseerd in integriteit in het openbaar bestuur, en een hoogleraar bedrijfsethiek en integriteit.

1-2 doel- en vraagstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer na te gaan in hoeverre ambtenaren oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk ervaren, of zij hun ervaringen melden en in hoeverre ambtenaren belemmeringen ondervinden bij het melden.

De centrale vraag van dit onderzoek is:

In hoeverre ervaren ambtenaren oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk, in hoeverre melden ambtenaren deze ervaringen en welke belemmeringen ondervinden zij bij het melden?

1-3 leeswijzer

Deze bestuurlijke nota bevat de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. In de nota van bevindingen staan de feitelijke bevindingen uit het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies. Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.

2 conclusies en aanbevelingen

2-1 hoofdconclusies

- 1 Oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk op ambtenaren komt voor binnen de gemeente Rotterdam, maar is niet wijdverbreid. In de periode van 2010 tot medio 2017 heeft tenminste 7% van de ambtenaren vermoedelijk te maken gehad met een vorm van oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk. Relatief vaak zijn hierbij bestuurders van voormalige deelgemeenten of leden van gebiedscommissies betrokken.
- 2 Naast oneigenlijke druk door politieke ambtsdragers wordt er oneigenlijke druk ervaren van ambtelijk leidinggevenden. Er zijn gevallen waarin deze druk namens een bestuurder wordt uitgeoefend. Er zijn ook voorbeelden waarbij op eigen initiatief door leidinggevenden oneigenlijke druk is uitgeoefend, bijvoorbeeld om de betreffende bestuurder te beschermen.
- 3 Er is in onvoldoende mate een gedeeld beeld bij ambtenaren over wat nog wel en wat niet meer toelaatbaar is in de verhouding tussen bestuurder en ambtenaar. Te veel ambtenaren durven hun leidinggevenden en bestuurders niet aan te spreken op verschillen van inzicht en onduidelijkheden. Dit brengt het risico met zich mee dat misstanden niet bespreekbaar worden gemaakt en ambtenaren door hun loyale opstelling te soepel meegaan in wensen van bestuurders.
- 4 Rotterdamse ambtenaren voelen een grote loyaliteit jegens de gemeente Rotterdam en betrokkenheid bij hun werk. Over enkele cultuuraspecten die relevant zijn voor integriteit van een organisatie ('soft controls') oordelen zij relatief kritisch. Het gaat om transparantie (de mate waarin niet integer gedrag wordt ontdekt), bespreekbaarheid (de mate waarin er over integriteit gesproken kan worden) en handhaafbaarheid (de mate waarin niet-integer gedrag wordt bestraft).
- 5 Ondanks de intentie om te melden, blijkt dat wanneer ambtenaren een concrete ervaring met oneigenlijke druk menen te hebben, zij dit toch regelmatig niet melden. Bij deze groep heerst gebrek aan vertrouwen in het nut daarvan en het gevoel niet voldoende te worden beschermd. Dit hangt samen met een breder probleem dat in verschillende delen van de organisatie wordt geconstateerd; namelijk dat er een sterk hiërarchische stijl van leidinggeven wordt ervaren waarbij het geven van tegendruk niet gewenst is. Dit leidt er toe dat het doen van een melding, die binnen de ambtelijke lijn wordt afgehandeld, voor deze groep ambtenaren niet veilig genoeg voelt.
- 6 De gemeente beschikt over de noodzakelijke protocollen en procedures voor de omgang met integriteitsschendingen ('hard controls'). Deze zijn echter bij ambtenaren tamelijk onbekend. Bovendien is in de protocollen en procedures weinig aandacht voor het omgaan met misstanden in de relatie tussen bestuurders en ambtenaren.

- 7 Ook biedt de gemeente verschillende cursussen en trainingen aan ambtenaren aan. De deelname hieraan verschilt per cluster en is daarmee nog te vrijblijvend geregeld. Bestuurders, raadsleden en leden van gebiedscommissies besteden in wisselende mate aandacht aan integriteit. Bij raadsleden en gebiedscommissies is de aandacht voornamelijk beperkt tot het introductieprogramma. Daarbij wordt niet specifiek over oneigenlijke bestuurlijke druk gesproken.

2-2 toelichting hoofdconclusies

- 1 *Oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk op ambtenaren komt voor binnen de gemeente Rotterdam, maar is niet wijdverbreid. In de periode van 2010 tot medio 2017 heeft tenminste 7% van de ambtenaren vermoedelijk te maken gehad met een vorm van oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk. Relatief vaak zijn hierbij bestuurders van voormalige deelgemeenten of leden van gebiedscommissies betrokken.*
 - In totaal zegt 19% van de ambtenaren vanaf schaal 10 in de laatste twee collegeperiodes te maken te hebben gehad met een voorval van oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk.
 - Een deel van deze ambtenaren heeft oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk breder geïnterpreteerd dan de rekenkamer. Na een nadere analyse van de gegeven informatie concludeert de rekenkamer dat vermoedelijk bij 5% er geen oneigenlijke bestuurlijke druk is. Er is dan geen relatie met een bestuurder te leggen of de situatie is zowel qua vorm als inhoud passend binnen de reguliere ambtelijk-bestuurlijke verhoudingen. Bij nog eens 7% is onvoldoende informatie beschikbaar om de situatie te kunnen beoordelen.
 - Bij 7% van de respondenten vermoedt de rekenkamer op basis van de gegeven beschrijving dat daadwerkelijk sprake is van een situatie met oneigenlijke bestuurlijke druk. Concreet gaat het daarbij om 117 respondenten.
 - De meest voorkomende situaties van oneigenlijke bestuurlijke druk gaan over het overtreden van regels/procedures, het achterhouden/manipuleren van informatie en het bevoordelen van relaties/geven van een voorkeursbehandeling.
 - Voorbeelden van het overtreden van regels/procedures zijn: druk op het toekennen of juist weigeren van een vergunning of het buiten de procedures moeten toekennen van een subsidieaanvraag.
 - Voorbeelden van het achterhouden/manipuleren van informatie zijn: het moeten weglaten van onderzoeksresultaten in rapporten, het weglaten van informatie uit stukken aan de raad of het aanpassen van risico's in rapportages.
 - Voorbeelden van het bevoordelen van relaties/geven van een voorkeursbehandeling zijn: het moeten verstrekken van subsidies aan bevriende organisaties, inhuren van relaties van een bestuurder of het vragen om een voorkeursbehandeling voor een aanvraag van een burger. Het gaat bij deze categorie ook om situaties waarbij het verzoek de schijn heeft van bevoordeling.
 - Ambtenaren die vaak contact hebben met een gebiedscommissielid melden meer dan twee keer zo veel dan gemiddeld oneigenlijke druk te hebben ervaren. De ambtenaren die vaak contact hebben met een collegelid ervaren juist iets minder dan gemiddeld oneigenlijke druk.
 - Bij de clusters Dienstverlening, Werk en Inkomen, Maatschappelijke Ontwikkeling en Stadsbeheer wordt vaker dan gemiddeld een voorval van oneigenlijke druk ervaren dan bij de andere clusters. Een mogelijke verklaring is dat deze clusters veel te maken hebben met het verstrekken van subsidies, voorzieningen of uitkeringen voor burgers of organisaties. Op dergelijke processen wordt relatief veel invloed

ervaren van politieke ambtsdragers, terwijl er tegelijkertijd strikte regels en procedures voor toekenning zijn. Voor het cluster Dienstverlening geldt dat hier ambtenaren onder vallen die werken voor de gebiedscommissies.

- 2 *Naast oneigenlijke druk door politieke ambtsdragers wordt er oneigenlijke druk ervaren van ambtelijk leidinggevenden. Er zijn gevallen waarin deze druk namens een bestuurder wordt uitgeoefend. Er zijn ook voorbeelden waarbij op eigen initiatief door leidinggevenden oneigenlijke druk is uitgeoefend, bijvoorbeeld om de betreffende bestuurder te beschermen.*
 - Oneigenlijke druk kan in direct contact met een politieke ambtsdrager ontstaan, maar kan ook worden uitgeoefend via de ambtelijke leiding. Het gaat dan om indirecte druk. Oneigenlijke indirecte druk (56%) komt iets vaker voor dan directe druk (44%).
 - Indirecte druk bestaat in de meeste gevallen uit druk die door ambtelijk leidinggevenden (vermoedelijk) in opdracht van de bestuurder is uitgeoefend.
 - Er zijn ook situaties gemeld van indirecte druk op initiatief van ambtelijk leidinggevenden. Dit wil zeggen dat voor de bestuurder gedacht wordt over wat wel en niet gewenst is. Het gaat dan met name over het achterhouden van informatie of zaken (veel) mooier voorspiegelen.
- 3 *Er is in onvoldoende mate een gedeeld beeld bij ambtenaren over wat nog wel en wat niet meer toelaatbaar is in de verhouding tussen bestuurder en ambtenaar. Te veel ambtenaren durven hun leidinggevenden en bestuurders niet aan te spreken op verschillen van inzicht en onduidelijkheden. Dit brengt het risico met zich mee dat misstanden niet bespreekbaar worden gemaakt en ambtenaren door hun loyale opstelling te soepel meegaan in wensen van bestuurders.*
 - Ambtenaren hebben in het onderzoek diverse fictieve voorbeelden van bestuurlijke druk voorgelegd gekregen om te beoordelen of zij het eigenlijke of oneigenlijke druk vinden. Hiermee heeft de rekenkamer een beeld gekregen van hun opvattingen en argumenten over wanneer zij van mening zijn dat grenzen worden overschreden.
 - Bij enkele voorbeelden valt op dat er grote verschillen zijn tussen ambtenaren over de vraag of de situatie oneigenlijk is. Het gaat om voorbeelden waarbij bestuurders ambtenaren tot spoed manen om een burger voorrang te verlenen of procedures te versnellen en om voorbeelden waarbij ambtenaren onder druk worden gezet om op een bepaalde manier met informatie om te gaan.
 - Het verschil in beoordeling tussen ambtenaren over *voorrang verlenen* is met name terug te voeren op een andere opvatting over het vasthouden aan het toepassen van regels enerzijds en het begrip voor politieke wensen van bestuurders anderzijds. Binnen dit spectrum zijn er ambtenaren die waarde hechten aan een strikte rol bij de toepassing van regels en er zijn ambtenaren die de loyaliteit aan de bestuurder en diens politieke prioriteiten vooropstellen. Vanuit deze uiteenlopende perspectieven komen zij tot een ander oordeel.
 - Het verschil in beoordeling over het *omgaan met informatie* spitst zich toe op de opvatting over de mate waarin het toegestaan is selectief te zijn in het informeren van de raad. Een deel van de ambtenaren pleit voor zoveel mogelijk transparantie. Een ander deel vindt een zekere mate van selectiviteit ("de kunst van het weglaten") onderdeel van het politieke spel. Deze laatste groep vindt dat daarin meer is toegestaan (met name in het weglaten van informatie) dan de eerste groep.
 - Dit verschil in inzicht is geen probleem zolang over grensgevallen open wordt gediscussieerd en uiteindelijk integrale keuzes worden gemaakt. Uit interviews en uit beschreven situaties waarin daadwerkelijk oneigenlijk druk lijkt op te treden, blijkt echter dat deze discussie niet altijd wordt gevoerd. Er is dan weliswaar het

gevoel bij de betrokken ambtenaar dat het verzoek niet klopt, maar uiteindelijk wordt er geen tegenspraak gegeven en wordt het verzoek loyaal uitgevoerd.

- 4 *Rotterdamse ambtenaren voelen een grote loyaliteit jegens de gemeente Rotterdam en betrokkenheid bij hun werk. Over enkele cultuuraspecten die relevant zijn voor integriteit van een organisatie ('soft controls') oordelen zij relatief kritisch. Het gaat om transparantie (mate waarin niet integer gedrag wordt ontdekt), bespreekbaarheid (de mate waarin er over integriteit gesproken kan worden) en handhaafbaarheid (de mate waarin niet-integer gedrag wordt gestraft).*
 - In het onderzoek is niet alleen gekeken naar de 'hard controls' die de gemeente heeft ontwikkeld (zie hoofdconclusie 6), maar ook naar cultuurelementen die samenhangen met integer gedrag: 'soft controls'.
 - Ambtenaren zijn in het algemeen behoorlijk positief over hun werkomgeving. Ze blijken zich inhoudelijk zeer betrokken te voelen bij het werk binnen de organisatie, hebben een grote loyaliteit jegens de gemeente Rotterdam als werkgever en er zijn maar weinig mensen die overwegen de organisatie te verlaten.
 - Ambtenaren oordelen dat de organisatie op enkele cultuuraspecten die relevant zijn voor integriteit relatief laag scoort. De aspecten 'bespreekbaarheid', 'transparantie' en 'handhaving' liggen onder scores van andere organisaties. Daarbij geldt wel dat ambtenaren met meer contact met bestuurders positiever over deze aspecten oordelen.
 - De onderlinge verschillen tussen clusters zijn beperkt. Uitzondering is Concern Auditing / Middelen en Control dat bijna over de gehele linie iets positiever oordeelt. Ambtenaren bij Stadsontwikkeling geven juist lagere scores, vooral voor 'bespreekbaarheid'.
- 5 *Ondanks de intentie om te melden, blijkt dat wanneer ambtenaren een concrete ervaring met oneigenlijke druk menen te hebben, zij dit toch regelmatig niet melden. Bij deze groep heerst gebrek aan vertrouwen in het nut daarvan en het gevoel niet voldoende te worden beschermd. Dit hangt samen met een breder probleem dat in verschillende delen van de organisatie wordt geconstateerd; namelijk dat er een sterk hiërarchische stijl van leidinggeven wordt ervaren waarbij het geven van tegendruk niet gewenst is. Dit leidt er toe dat het doen van een melding, die binnen de ambtelijke lijn wordt afgehandeld, voor deze groep ambtenaren niet veilig genoeg voelt.*
 - De bereidheid om een melding te doen als er oneigenlijke bestuurlijke druk wordt ervaren is hoog. Bijna negen op de tien ambtenaren zegt in een dergelijk geval een melding te doen (86%).
 - Indien ambtenaren daadwerkelijk worden geconfronteerd met oneigenlijke bestuurlijke druk neemt het enthousiasme om te melden af. Van de ambtenaren die zegt oneigenlijke bestuurlijke druk te hebben ervaren, blijkt uiteindelijk een relatief groot deel geen melding te hebben gedaan (40%).
 - De voornaamste redenen om geen melding te doen zijn: het gevoel dat de leidinggevende vanuit loyaliteit vooral de bestuurder beschermt, angst voor de persoonlijke gevolgen van een melding en het idee hebben dat het doen van een melding geen zin heeft.
 - Als een melding wordt gedaan, dan doen veruit de meeste ambtenaren dit bij hun leidinggevende. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat dit geen gemakkelijke weg is. Meerdere ambtenaren ervaren een gesloten managementstijl, waar leidinggevendenden weinig open lijken te staan voor kritiek, er sterk hiërarchisch wordt gestuurd en waarbij tegendruk niet gewenst wordt gevonden.

- Slechts 9% van de ambtenaren heeft een melding van oneigenlijke bestuurlijke druk gedaan bij een vertrouwenspersoon. Deze optie wordt door een deel van de ambtenaren gezien als een afbreukrisico. In de anonimiteit, die volgens de meldingsregeling in principe is beschermd, is niet veel vertrouwen. Men verwacht dat gedurende het proces het bij betrokkenen toch duidelijk wordt om wie het gaat. Dan wordt de keuze “je verder stil te houden” als veiliger ervaren dan het formele proces van een melding in te gaan.
- 6 *De gemeente beschikt over de noodzakelijke protocollen en procedures voor de omgang met integriteitsschendingen ('hard controls'). Deze zijn echter bij ambtenaren tamelijk onbekend. Bovendien is in de protocollen en procedures weinig aandacht voor het omgaan met misstanden in de relatie tussen bestuurders en ambtenaren.*
- De gemeente zet verschillende instrumenten in om integer handelen onder de aandacht te brengen. De verplichte wettelijke instrumenten zoals de gedragscodes voor ambtenaren, bestuurders en raadsleden zijn actueel. Ook is er een beleidsplan aanwezig waarin de belangrijkste instrumenten, activiteiten en de wijze van organisatie zijn opgenomen.
 - In de regelingen is vastgelegd op welke wijze ambtenaren melding kunnen doen van misstanden. Ook de wijze van onderzoek is nader uitgewerkt. Meldingen kunnen intern worden gedaan bij de vertrouwenspersoon of leidinggevende. Bij zwaarwegende belangen is een externe melding bij de gemeentelijke ombudsman mogelijk.
 - De bekendheid met de meldingsprocedure is niet groot. Iets meer dan vier op de tien ambtenaren (42%) geeft aan hiermee bekend te zijn. Als ambtenaren bekend zijn met de meldingsprocedure zijn ze goed op de hoogte over waar men terecht kan.
 - De gedragscodes, protocollen en procedures besteden weinig tot geen aandacht aan misstanden die ontstaan in de relatie tussen politieke ambtsdragers enerzijds en ambtenaren anderzijds. Het melden van misstanden van een politieke ambtsdrager is onvoldoende specifiek uitgewerkt en bovendien alleen af te leiden uit weinig toegankelijk opgestelde teksten.
- 7 *Ook biedt de gemeente verschillende cursussen en trainingen aan ambtenaren aan. De deelname hieraan verschilt per cluster en is daarmee nog te vrijblijvend geregeld. Bestuurders, raadsleden en leden van gebiedscommissies besteden in wisselende mate aandacht aan integriteit. Bij raadsleden en gebiedscommissies is de aandacht voornamelijk beperkt tot het introductieprogramma. Daarbij wordt niet specifiek over oneigenlijke bestuurlijke druk wordt niet gesproken.*
- Voor bewustwording en voorlichting over integriteit zijn voor de ambtelijke organisatie verschillende cursussen en workshops beschikbaar. Ook is er ondersteunend materiaal ontwikkeld voor leidinggevendenden. De clusters bepalen voor zichzelf de mate en frequentie van gebruik. Daardoor treedt er verschil op in de mate waarin clusters actief zijn.
 - Voor collegeleden staat integriteit af en toe op de agenda in een collegevergadering. Er wordt niet specifiek stilgestaan bij (oneigenlijke) bestuurlijke druk, maar wel is binnen het college gesproken over politiek-ambtelijke verhoudingen.
 - Bij raadsleden en bij het merendeel van de gebiedscommissies beperkt de aandacht voor integriteit zich tot het inwerkprogramma. Het uitoefenen van oneigenlijke druk op ambtenaren komt daarin niet aan de orde.

2-3 aanbevelingen

De rekenkamer komt op basis van haar onderzoek tot verschillende aanbevelingen aan het college van B en W. Deze zijn hierna weergegeven.

werken aan een open cultuur en minder accent op instrumentele sturing

- 1 Stel een concernbreed cultuurprogramma op dat zich richt op zowel de politiek-ambtelijke verhoudingen als ambtelijke verhoudingen onderling. Streef daarin naar een permanent open cultuur waarin:
 - minder van bovenaf en op instrumentele wijze (via regels en protocollen) wordt gestuurd;
 - de bestuurlijke en ambtelijke leiding zich bewust is van haar voorbeeldrol en welke invloed haar handelen kan hebben op het gevoel van veiligheid van (lagere) ambtenaren;
 - tussen bestuurders en ambtenaren en tussen ambtenaren onderling een gedeeld beeld ontstaat over wat gezonde (druk binnen) politiek-ambtelijke verhoudingen zijn;
 - bespreekbaarheid van integriteitsdilemma's, in het bijzonder ervaren oneigenlijke druk, voorop staat;
 - elkaar aanspreken op gedrag gestimuleerd wordt, met name als het gaat om bestuurders of ambtelijke leidinggevenden. Daarbij dient een gevoel van veiligheid geschapen te worden;
 - tegenspraak door bestuurders of ambtelijke leidinggevenden actief gevraagd, gewaardeerd en gebruikt wordt.
- 2 Maak voor de opstelling en uitvoering van het programma gebruik van een externe partij om de benodigde objectiviteit en afstand te creëren.
- 3 Start het programma bij clusters die lager dan gemiddeld scoren op cultuuraspecten over de werkomgeving en over de 'soft controls'.

meldingen

- 4 Waarborg de onafhankelijkheid en veiligheid van meldingen door ambtenaren over collegeleden, raadsleden en leden van gebiedscommissies. Doe dit door de mogelijkheid te versterken buiten de organisatie een melding te doen.
- 5 Vergroot de bekendheid over de mogelijkheden voor het doen van een melding door een toegankelijke wijze van voorlichting. Besteed hierbij aandacht aan de wijze waarop meldingen over politieke ambtsdragers kunnen worden gedaan. Blijf dit periodiek onder de aandacht brengen.

training en introducties

- 6 Besteed in trainingen en cursussen voor ambtenaren expliciet aandacht aan de dilemma's die optreden rond oneigenlijke bestuurlijke druk. Geef hierbij specifiek aandacht aan typerende grensgevallen waarbij de rekenkamer uiteenlopende meningen tussen ambtenaren heeft geconstateerd.
- 7 Besteed in introductieprogramma's voor collegeleden, raadsleden en leden van gebiedscommissies en periodiek in vergaderingen expliciet aandacht aan de dilemma's rond oneigenlijke bestuurlijke druk. Ook hierbij is het gewenst specifiek aandacht te besteden aan het omgaan met geconstateerde grensgevallen.

3 reactie en nawoord

3-1 reactie college

Het college dankt de Rekenkamer Rotterdam voor haar onderzoeksrapportage naar het fenomeen van oneigenlijke politiek bestuurlijke druk. Ons college hecht grote waarde aan het thema integriteit inclusief het aspect bestuurlijke en ambtelijke druk. Juist in een omgeving waarin bestuurders, leidinggevend en overige ambtenaren ieder vanuit hun eigen rol hun bijdrage aan de stad leveren, is het van belang dit onderwerp bespreekbaar te maken. Tegelijkertijd zien we dat de conclusies in het rapport gebaseerd zijn op het waarschijnlijke of vermoedelijke bestaan van oneigenlijke druk. Conclusies op basis van feiten en/of individuele cases kunnen op basis van dit onderzoek niet getrokken worden. Ons college hecht er waarde aan dit te benadrukken aangezien ook dit een belangrijk aspect is van integriteit.

De scheidslijn tussen 'eigenlijk' en 'oneigenlijk' laat zich niet met een schaarstje knippen. In een politiek-bestuurlijke omgeving is veelal sprake van druk. Dit komt omdat verschillende belangen tegen elkaar worden afgewogen en de bestuurder vanuit zijn of haar politieke achtergrond bepaalde zaken wil invoeren, aanscherpen of wijzigen. Het is dan ook de bestuurder die hier op basis van ambtelijk advies uiteindelijk de afweging maakt.

De situaties waarin medewerkers en bestuurders te maken hebben met 'druk', zijn daarom niet zwart-wit en verschillen bovendien van situatie tot situatie. Een overleg aan de wethouderstafel verloopt anders dan de aansturing van een uitvoerend medewerker door zijn of haar teamleider. Wij kunnen ons daarom ook vinden in de uitwerking van dit onderzoek, waarin wordt gesproken van vermoedelijke of waarschijnlijke oneigenlijke druk, en niet van bewezen oneigenlijke druk. Dit alles heeft te maken met de opzet van het onderzoek, waar 'de beleving van ambtenaren' een belangrijk aspect in is.

Daarnaast is in dit onderzoek niet gewerkt met aselechte steekproeven, waardoor het relatief gering aantal medewerkers waarop de conclusies deels zijn gebaseerd, geen representatief beeld geeft van het ambtenarenapparaat van ruim 11.000 medewerkers. Ook het punt dat volgens het rapport relatief veel bestuurders uit de gebieden naar voren lijken te komen, lijkt verklaarbaar dat ook in absolute aantallen deze bestuurders oververtegenwoordigd zijn. Ondanks het feit dat er onder andere methodologisch het een en ander lijkt af te dingen op het onderzoek, zoals het bijna zonder uitzondering gebruik van negatieve quotes of uitspraken als 'veel ambtenaren' terwijl het om relatief zeer kleine en niet representatieve aantallen gaat, lijkt het waarschijnlijk dat ook in de Rotterdamse organisatie het fenomeen oneigenlijke druk voor komt. Wij moeten daarbij constateren dat een aanzienlijk deel van het ambtelijk wederhoor op deze punten niet is overgenomen door de Rekenkamer.

Voor ons college is dat laatste van belang, integriteit staat stevast hoog op de agenda van zowel het college als de ambtelijke organisatie. In het rapport ontbreekt een

overzicht van hetgeen al aanwezig is in de organisatie op dit gebied. Dit betreft verschillende integriteitsprogramma's/trainingen, de verschillende cultuurtrajecten binnen clusters, de opleidingen/trainingen binnen het concern gericht op politiek-bestuurlijke sensitiviteit et cetera. Hetzelfde geldt voor de mogelijkheden tot melding van gevallen waarin sprake is van mogelijke integriteitsschending. Ook dit blijft wat onderbelicht in het rapport, terwijl er zowel binnen de organisatie als daarbuiten (Ombudsman en Huis van de Klokkenluider) diverse mogelijkheden zijn. Dit rapport draagt bij aan een verdere aanscherping en actualisering van dit thema, waardoor ook oneigenlijke druk prominenter aan bod kan komen in het staande integriteitsbeleid.

De Rekenkamer gaat correct om met de anonimiteit van de respondenten, deze wordt goed gewaarborgd en daar kan ons college zich geheel in vinden. Echter, het met name noemen van een wethouder in het rapport, ook al betreft dit een positieve verwijzing naar een mediabericht over een ander onderwerp, achten wij in dit licht onwenselijk.

Hieronder gaan wij nader in op de afzonderlijke conclusies en aanbevelingen.

Conclusies

Conclusie 1

“Oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk op ambtenaren komt voor binnen de gemeente Rotterdam, maar is niet wijdverbreid. In de periode van 2010 tot medio 2017 heeft tenminste 7% van de ambtenaren vermoedelijk te maken gehad met een vorm van oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk. Relatief vaak zijn hierbij bestuurders van voormalige deelgemeenten of leden van gebiedscommissies betrokken.”

Alhoewel uw Rekenkamer in het onderzoek niet aangeeft dat het bestaan van oneigenlijke druk daadwerkelijk bewezen is, biedt dit wel enig inzicht in het al dan niet voorkomen van dit fenomeen. De Rekenkamer heeft wat ons college betreft een goede poging gedaan om de omvang ervan in beeld te brengen, alhoewel de doorvertaling naar het gehele ambtenarenapparaat op basis van deze resultaten te kort door de bocht is. Ook al is er geen sprake van een wijdverbreid fenomeen, ieder geval is er één te veel. In een professionele overheidsorganisatie die ten dienste staat van de samenleving, behoort ieder vanuit zijn of haar eigen rol te acteren en de ander te respecteren. Het percentage dat in deze conclusie wordt genoemd, heeft weliswaar betrekking op een periode van zeven jaar en is niet gebaseerd op een aselechte steekproef – waardoor wij hier beperkt waarde aan kunnen ontleen – maar gezien de aard van het fenomeen is dat minder relevant. Omdat de aantallen relatief klein zijn, is ons inziens lastig te concluderen waar dit fenomeen meer voor komt dan elders. Het college is van mening dat het uitoefenen van oneigenlijke druk vanuit welke positie dan ook altijd even ongewenst is.

Conclusie 2

“Naast oneigenlijke druk door politieke ambtsdragers wordt er oneigenlijke druk ervaren van ambtelijk leidinggevend. Er zijn gevallen waarin deze druk namens een bestuurder wordt uitgeoefend. Er zijn ook voorbeelden waarbij op eigen initiatief door leidinggevend oneigenlijke druk is uitgeoefend, bijvoorbeeld om de betreffende bestuurder te beschermen.”

In navolging van onze reactie op conclusie 1, is ons college ook hier van mening dat ieder geval van oneigenlijke druk er één te veel is. Ook wanneer dit wordt uitgeoefend

door een leidinggevende, zelfs al is het met de intentie om een bestuurder te beschermen, kan dit nooit een reden zijn. In een professionele organisatie worden verschillen van mening beslecht door het uitwisselen van argumenten, ieder vanuit zijn of haar eigen rol. Daarbij geldt uiteraard wel dat een leidinggevende de positie én de verantwoordelijkheid heeft om in voorkomende gevallen knopen door te hakken, een besluit te forceren en indien nodig dit goed onderbouwd aan de bestuurder voor te leggen.

Conclusie 3

“Er is in onvoldoende mate een gedeeld beeld bij ambtenaren over wat nog wel en wat niet meer toelaatbaar is in de verhouding tussen bestuurder en ambtenaar. Te veel ambtenaren durven hun leidinggevend en bestuurders niet aan te spreken op verschillen van inzicht en onduidelijkheden. Dit brengt het risico met zich mee dat misstanden niet bespreekbaar worden gemaakt en ambtenaren door hun loyale opstelling te soepel meegaan in wensen van bestuurders.”

Deze conclusie kunnen wij deels onderschrijven. Uiteraard streven wij – voor zover mogelijk – naar een volledig gedeeld beeld onder ambtenaren en bestuurders over het onderscheid tussen eigenlijke en oneigenlijke druk. Tegelijkertijd kan, in een grote en zeer diverse organisatie met verschillende typen arbeidsrelaties als de gemeente Rotterdam met ruim 11.000 medewerkers, nooit sprake zijn van een gedeeld beeld. Een adviseur die dagelijks te maken heeft met een directeur of wethouder, heeft een ander type werkverhouding dan bijvoorbeeld een baliemedewerker met zijn of haar teamleider. De werkzaamheden en functies zijn dusdanig verschillend, dat een gedeeld beeld over wat wel of niet toelaatbaar welhaast onmogelijk is. Het programma binnen de gemeente Rotterdam om het thema integriteit als belangrijke kernwaarde van onze organisatie hoog op de agenda te zetten en te houden, is daarom ook geen uniform programma. Dit is een combinatie van diverse middelen, zoals dilemmatrainingen, dialoogtafels en algemene informatie door voor alle medewerkers beschikbaar is.

Conclusie 4

“Rotterdamse ambtenaren voelen een grote loyaliteit jegens de gemeente Rotterdam en betrokkenheid bij hun werk. Over enkele cultuuraspecten die relevant zijn voor integriteit van een organisatie (‘soft controls’) oordelen zij relatief kritisch. Het gaat om transparantie (de mate waarin niet integer gedrag wordt ontdekt), bespreekbaarheid (de mate waarin er over integriteit gesproken kan worden) en handhaafbaarheid (de mate waarin niet-integer gedrag wordt bestraft).”

Het college onderschrijft deze conclusie en herkent de loyaliteit jegens de gemeente en de trots voor de stad waarmee medewerkers iedere dag aan het werk zijn. Het is goed dat medewerkers kritisch zijn op deze ‘soft controls’, want integriteit is een thema dat continu onderhoud vergt. Een organisatie wordt gedragen door mensen en verandert en ontwikkelt zich door de jaren heen. Het is noodzakelijk om het integriteitsbeleid steeds opnieuw op de agenda te plaatsen en te actualiseren naar aanleiding van de laatste ontwikkelingen. Dit is de enige manier om de nodige scherpte te houden en zodoende die open, veilige en transparante organisatie te blijven die we voorstaan. Hiervoor verwijzen wij ook naar onze reactie bij aanbeveling 6 en 7. Echter, ook hier wordt gesproken over ‘Rotterdamse ambtenaren’ in het algemeen, hetgeen op basis van dit onderzoek niet gesteld kan worden.

Conclusie 5

“Ondanks de intentie om te melden, blijkt dat wanneer ambtenaren een concrete ervaring met oneigenlijke druk menen te hebben, zij dit toch regelmatig niet melden. Bij deze groep heerst gebrek aan vertrouwen in het nut daarvan en het gevoel niet voldoende te worden beschermd. Dit hangt samen met een breder probleem dat in verschillende delen van de organisatie wordt geconstateerd; namelijk dat er een sterk hiërarchische stijl van leidinggeven wordt ervaren waarbij het geven van tegendruk niet gewenst is. Dit leidt er toe dat het doen van een melding, die binnen de ambtelijke lijn wordt afgehandeld, voor deze groep ambtenaren niet veilig genoeg voelt.”

De constatering dat er een sterk hiërarchische stijl van leidinggeven wordt ervaren, herkent het college niet. Zowel bij bestuurders als binnen de ambtelijke organisatie, wordt juist uitgenodigd open en transparant te handelen, waaraan ook opvolging wordt gegeven. Het verschil in de intentie om te melden en het werkelijke melden in geval van een concrete gebeurtenis, kan het college niet beoordelen. Evenwel geldt ook hier dat wanneer men een onveilig gevoel ervaart op de werkplek, dit te allen tijde bespreekbaar moet zijn. Binnen de eigen directe werkomgeving, dan wel bij de diverse andere functionarissen en instanties die hiervoor ter beschikking staan.

Conclusie 6

“De gemeente beschikt over de noodzakelijke protocollen en procedures voor de omgang met integriteitsschendingen (‘hard controls’). Deze zijn echter bij ambtenaren tamelijk onbekend. Bovendien is in de protocollen en procedures weinig aandacht voor het omgaan met misstanden in de relatie tussen bestuurders en ambtenaren.”

Het college onderschrijft deze conclusie. In een omvangrijke organisatie als de gemeente Rotterdam is het een belangrijke taak van het management dit frequent onder de aandacht van het personeel te brengen. Ook al zijn actuele protocollen en procedures goed ontsloten op bijvoorbeeld het intranet, heeft ieder cluster een coördinator integriteitszaken en een vertrouwenspersoon en staat ook de mogelijkheid open voor medewerkers om zich te melden bij de (externe) Gemeentelijke Ombudsman en het landelijke Huis van de Klokkenluiders. De scheidslijn tussen eigenlijke en oneigenlijke druk is één aspect van het thema integriteit dat aan de orde kan komen tijdens reguliere werkoverleggen of bij trainingen en dergelijke. Het is aan het management dit goed te faciliteren.

Conclusie 7

“Ook biedt de gemeente verschillende cursussen en trainingen aan ambtenaren aan. De deelname hieraan verschilt per cluster en is daarmee nog te vrijblijvend geregeld. Bestuurders, raadsleden en leden van gebiedscommissies besteden in wisselende mate aandacht aan integriteit. Bij raadsleden en gebiedscommissies is de aandacht voornamelijk beperkt tot het introductieprogramma. Daarbij wordt niet specifiek over oneigenlijke bestuurlijke druk gesproken.”

Het college onderschrijft ook deze conclusie. Het aanbod van cursussen, trainingen en andere middelen om integriteit te agenderen, te bespreken en vast onderdeel van de kernwaarden van de organisatie te laten blijven, is weliswaar aanwezig, maar het is nooit af. Het vergt continu onderhoud om een zo optimaal mogelijk bereik te realiseren onder huidige en nieuwe medewerkers. Net als voor medewerkers geldt dit ook voor bestuurders, waarbij ook de discussie over eigenlijke en oneigenlijke druk aanbod moet komen.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1

Stel een concernbreed cultuurprogramma op dat zich richt op zowel de politiek-ambtelijke verhoudingen als ambtelijke verhoudingen onderling.

Met betrekking tot de eerste aanbeveling onderschrijft het college dat politiek-ambtelijke verhoudingen en onderlinge ambtelijke verhoudingen nadrukkelijker aan bod moeten komen in het instrumentarium om integriteit te waarborgen in de organisatie. De manier om dat te doen, is ons inziens niet het optuigen van nog een extra programma. Er is een breed en gevarieerd instrumentarium, daar is de afgelopen jaren met de nodige urgentie aan gewerkt. Dit doet ook recht aan de gevarieerde organisatie die de gemeente Rotterdam met ruim 11.000 medewerkers ook is. Daarom zullen wij dit aspect nadrukkelijk integreren en onderdeel maken van lopende programma's, cursussen, trainingen et cetera.

Aanbeveling 2

Maak voor de opstelling en uitvoering van het programma gebruik van een externe partij om de benodigde objectiviteit en afstand te creëren.

In aansluiting op de vorige aanbeveling, vindt het college het optuigen van een apart programma door een externe partij niet de juiste weg. Binnen onze organisatie zijn ambtenaren specifiek aangesteld om het gehele instrumentarium vorm te geven, uit te lijnen en te zorgen dat er uitvoering aan wordt gegeven. Een externe partij heeft ons inziens niet alle kennis, ervaring en expertise van het concern die nodig is om een gevarieerd en effectief instrumentarium in te richten en te onderhouden. Indien nodig wordt wel externe expertise en kennis in huis gehaald, om er zodoende voor te zorgen dat we het integriteitsbeleid blijvend kunnen onderhouden.

Aanbeveling 3

Start het programma bij clusters die lager dan gemiddeld scoren op cultuuraspecten over de werkomgeving en over de 'soft controls'.

Alhoewel het college niet kiest voor het optuigen van een programma, vinden wij dit thema dusdanig van belang, dat direct wordt gekozen om het concernbreed aan te pakken. Bovendien is geen sprake van aselect onderzoek en daarmee ook niet van representativiteit. Wij hechten er aan om integriteit voor ieder cluster en alle medewerkers even belangrijk te maken.

Aanbeveling 4

Waarborg de onafhankelijkheid en veiligheid van meldingen door ambtenaren over collegeleden, raadsleden en leden van gebiedscommissies. Doe dit door de mogelijkheid te versterken buiten de organisatie een melding te doen.

Binnen de organisatie kunnen alle medewerkers op verschillende plekken melding doen van mogelijke integriteitsschendingen, ook wat het mogelijk oneigenlijk druk betreft. Bij vertrouwenspersonen, leidinggevenden en de gemeentesecretaris. Daarnaast hebben medewerkers de mogelijkheid melding te doen buiten de organisatie, te weten de Gemeentelijke Ombudsman en het Huis van de Klokkenluider. Ons college hecht belang aan bekendheid met deze mogelijkheden onder alle medewerkers. Hiervoor wordt ook regelmatig aandacht gevraagd in

afdelingsoverleggen en via interne communicatiemiddelen. Blijvend investeren in deze bekendheid is ons inziens effectiever dan een nieuw kanaal in te stellen.

Aanbeveling 5

Vergroot de bekendheid over de mogelijkheden voor het doen van een melding door een toegankelijke wijze van voorlichting. Besteed hierbij aandacht aan de wijze waarop melding en over politieke ambtsdragers kunnen worden gedaan. Blijf dit periodiek onder de aandacht brengen.

Deze aanbeveling neemt het college over. Investeren in voorlichting om bekendheid en bespreekbaarheid onder de medewerkers te vergroten, draagt bij aan zowel preventie als het aan de kaak stellen van afzonderlijke gevallen. Dit gebeurt ook al bij introductieprogramma's, bijvoorbeeld rondom het afleggen van de ambtseed. Hiervoor stimuleren wij de dialoog, en zullen daarbij het aspect 'oneigenlijk druk' meer nadrukkelijk in meenemen. Hier is de organisatie, en uiteindelijk stad, bij gebaat.

Aanbeveling 6

Besteed in trainingen en cursussen voor ambtenaren expliciet aandacht aan de dilemma's die optreden rond oneigenlijke bestuurlijke druk. Geef hierbij specifiek aandacht aan typerende grensgevallen waarbij de rekenkamer uiteenlopende meningen tussen ambtenaren heeft geconstateerd.

De bevindingen van de rekenkamer kunnen zeker nuttig zijn voor de concrete invulling van cursussen en dergelijke. De aandacht voor dit thema kan op deze manier goed worden aangevuld en aangescherpt.

Aanbeveling 7

Besteed in introductieprogramma's voor collegeleden, raadsleden en leden van gebiedscommissies en periodiek in vergaderingen expliciet aandacht aan de dilemma's rond oneigenlijke bestuurlijke druk. Ook hierbij is het gewenst specifiek aandacht te besteden aan het omgaan met geconstateerde grensgevallen.

Integriteit staat ook bij het bestuur van de gemeente op de agenda, zowel bij het aantreden als periodiek tussentijds. Bestuurlijke druk als aspect hiervan, kan nadrukkelijker aan de orde gesteld worden, ook om de bewustwording onder raadsleden, voorzitters van gebiedscommissies en collegeleden te vergroten. Wij zullen het gesprek met leden van wijkraden en voorzitters van gebiedscommissies aangrijpen om dit thema aan de orde te stellen. Het rapport van de rekenkamer kan hierbij als aanleiding dienen.

3-2 nawoord

Opvallend aan de reactie van het college is dat het op verschillende plaatsen aangeeft dat het onderzoek niet representatief zou zijn. De rekenkamer heeft ook al tijdens ambtelijk wederhoor aangegeven dat dit niet juist is. In zijn reactie rept het college regelmatig van een aselechte steekproef. De rekenkamer heeft echter helemaal geen steekproef getrokken. Alle ambtenaren vanaf FSK 10 zijn integraal voor het onderzoek benaderd, zonder nadere selectie. De enige selectie in het onderzoek betreft dus de beperking tot ambtenaren vanaf deze salarisschaal. Dat het onderzoek zich op deze groep richt, is omdat deze groep eerder contact zal hebben met bestuurders. De conclusies in het rapport gaan dus ook nadrukkelijk over deze groep ambtenaren. Dat

deze conclusies niet vertekend zijn, komt niet alleen omdat de hele populatie is benaderd. De respons was met 50% hoog en is op representativiteit beoordeeld aan de hand van populatiegegevens. De respons kwam dermate goed overeen met de populatiegegevens dat de gebruikte wegingen nauwelijks invloed hadden.

Verder geeft het college meerdere keren aan dat het onderzoek en de conclusies gebaseerd zijn op een gering aantal medewerkers. Dit is onjuist. Er is sprake van een breed opgezet onderzoek waarvan de uitkomst is dat een relatief klein aantal medewerkers oneigenlijke druk zegt te hebben ervaren. Hier verwacht het college dus de opzet van het onderzoek met de uitkomst ervan.

Aanvullend op de enquête heeft de rekenkamer bijna veertig ambtenaren geïnterviewd om dieper in te gaan op hun ervaringen met oneigenlijke druk en deze beter te kunnen duiden. Die groep is inderdaad niet representatief voor alle ambtenaren. Dat is ook helemaal niet het doel van deze gesprekken, namelijk begrijpen hoe bepaalde druk wordt beleefd en uitgeoefend. Het is dan zinloos ambtenaren te spreken die deze ervaringen niet hebben. Een dergelijke combinatie van enquêtes met aanvullende diepte-interviews met een selectie van respondenten is in onderzoek volkomen gangbaar. Bovendien is de methodologie van het onderzoek getoetst in een wetenschappelijke klankbordgroep (zie voor een uitgebreide verantwoording, bijlage 1 van de nota van bevindingen).

Gelet op de gehele reactie stelt de rekenkamer vast dat het college de uitkomsten van het onderzoek bagatelliseert door de methodologie van het onderzoek ter discussie te stellen. Bovendien gaat het college in zijn reactie op verschillende hoofdconclusies vaak niet in op de daarin benoemde problemen, waardoor het deze niet lijkt te willen onderkennen. Dit alles is tekenend voor de in het onderzoek waargenomen afstand tussen gemeentelijke leiding en werkvloer en voor het ontbreken van een cultuur waarin tegenspraak wordt gewaardeerd.

Minstens zo opvallend is de consequente wijze waarop de negatieve ervaringen van de geïnterviewde ambtenaren worden weggezet als niet representatief. Dat is een miskenning van bijvoorbeeld het gevoel van onveiligheid dat wel degelijk bestaat. Betekent goed werkgeverschap niet dat de gemeentelijke organisatie voor elke ambtenaar een veilige omgeving moet zijn? Overigens is het college in dit opzicht niet erg consistent. Bij conclusie 1 en 2 geeft het aan dat “ieder geval van oneigenlijke druk er één te veel is”. Als dat zo is, waarom wordt er dan überhaupt zo’n punt gemaakt van het vermeende gebrek aan representativiteit?

Verder merkt het college in algemene zin op dat “een overzicht ontbreekt van hetgeen al aanwezig is in de organisatie op dit gebied”. De rekenkamer kan dit niet plaatsen. Hoofdstuk 2 van de nota van bevindingen bevat immers een uitgebreide beschrijving van het relevante beleid, meldingsprocedures, de rol van de ombudsman en opleidingen; allemaal zaken die het college in het rapport zegt te missen.³

Ten aanzien van anonimiteit vindt het college het onwenselijk dat een wethouder wordt aangehaald. De rekenkamer begrijpt dit niet, omdat er geciteerd wordt uit een interview dat de betreffende wethouder – naar wij mogen aannemen welbewust – aan

³ In het kader van ambtelijk wederhoor zijn er vanuit het ambtelijk apparaat geen opmerkingen over dit hoofdstuk gemaakt.

een krant heeft gegeven. Die informatie, waarin de wethouder zeker niet anoniem wordt opgevoerd, is vanzelfsprekend openbaar en kan dus gewoon gebruikt worden. Bovendien is het citaat relevant. Het laat zien in welk politiek-bestuurlijk spanningsveld een wethouder zich kan bevinden, namelijk enerzijds het willen voldoen aan wensen van individuele burgers en anderzijds het volgen van procedures die een zekere gelijkheid proberen te waarborgen.

conclusies

Ondanks de methodologische bezwaren onderschrijft het college vier van de zeven hoofdconclusies (waarvan één gedeeltelijk). De reactie op een aantal hoofdconclusies behoeft nog nadere opmerkingen.

Aan het in hoofdconclusie 1 in genoemde percentage zegt het college “beperkte waarde te kunnen ontleunen”, onder meer omdat het “niet is gebaseerd op een aselechte steekproef”. Dit is niet juist. Het percentage is gebaseerd op een enquête onder de *gehele populatie* ambtenaren vanaf FSK 10, wat in methodologisch opzicht superieur is boven een steekproef. Bovendien was, zoals hiervoor aangegeven, de respons hoog en kon deze de toets der representativiteit doorstaan.

Hoofdconclusie 2 gaat over het vóórkomen van oneigenlijke bestuurlijke druk door de ambtelijke leiding, om bijvoorbeeld bestuurders te beschermen. In de reactie geeft het college aan dat deze vorm van druk niet wenselijk is, maar het erkent het bestaan ervan niet expliciet.

In hoofdconclusie 3 verwijst het college naar de grote diversiteit en onmogelijkheid dat alle 11.000 ambtenaren een gedeeld beeld van oneigenlijke druk hebben. Het onderzoek gaat echter over de ongeveer 4.500 ambtenaren die het meest betrokken zijn bij beleidsvraagstukken en de dilemma’s die daarbij kunnen optreden. Cruciaal punt daarbij is dat een deel van die ambtenaren leidinggevend niet durft aan te spreken op verschillen van inzicht. Daarmee ontkent het college het belang van een veilige omgeving voor alle ambtenaren.

Hoewel het college hoofdconclusie 4 onderschrijft, stelt het de representativiteit (opnieuw) ter discussie. Ook deze conclusie is evenwel gebaseerd op de eerder genoemde enquête onder alle ambtenaren vanaf FSK 10.

Het college herkent niet “dat er een sterk hiërarchische stijl van leidinggeven wordt ervaren” (hoofdconclusie 5). Deze reactie is symptomatisch voor de Rotterdamse organisatiecultuur en bevestigt de in het onderzoek naar voren gekomen grote afstand tussen ambtelijke leiding en werkvloer. Het college gaat niet in op de bijbehorende bevindingen in de onderbouwing.

aanbevelingen

Het college neemt één van de zeven aanbevelingen expliciet over (aanbeveling 5), op basis van de toelichtingen bij twee aanbevelingen (6 en 7) lijkt het college deze over te nemen en de overige vier aanbevelingen worden niet overgenomen.

De belangrijkste aanbevelingen – om te komen tot een open cultuur, waarin minder accent ligt op instrumentele sturing – worden door het college terzijde geschoven (aanbevelingen 1 tot en met 3). Het wijst op reeds bestaande instrumenten en vindt een afzonderlijk programma dat door een externe partij wordt begeleid, niet nodig.

Het punt is nu juist dat het bestaande meer formele instrumentarium de huidige cultuur waarin niet alle ambtenaren zich veilig voelen en tegenspraak niet altijd wordt geduld, niet zal veranderen. Het heeft immers niet kunnen voorkomen dat deze cultuur is ontstaan. De bezwaren tegen het gebruik van een externe partij in de opstelling en uitvoering van een cultuurprogramma deelt de rekenkamer niet. Dat hij “niet alle kennis van het concern heeft” kan als neutrale partij juist een voordeel zijn. Bovendien, indien het veranderen van een bepaalde cultuur van leidinggeven volledig wordt overgelaten aan diezelfde leiding, dan is het twijfelachtig of er wat wezenlijks gaat veranderen.

Bij aanbeveling 3 wijst het college overigens opnieuw ten onrechte op het vermeende selectieve karakter van het onderzoek. De aanbeveling vloeit voort uit hoofdconclusie 4, die – zoals gezegd – is gebaseerd op een enquête onder *alle* ambtenaren vanaf FSK 10.

Ook aanbeveling 4 – samengevat: zorg dat er veilig kan worden gemeld – wordt niet overgenomen. Het college haalt bestaande procedures aan, maar het gaat voorbij aan de uitkomst van het onderzoek dat deze niet als voldoende veilig worden ervaren.



nota van bevindingen

1 inleiding

1-1 aanleiding

In 2015 bracht de rekenkamer het rapport 'Handelen in vertrouwen' uit. In de toelichting op de hoofdconclusies van het rapport constateerde de Rekenkamer Rotterdam dat er signalen waren dat er politiek-bestuurlijke druk werd uitgeoefend op ambtenaren om subsidies te laten verstrekken zonder dat daar een goede grond voor was.⁴ Naar aanleiding van deze constatering van de rekenkamer heeft de gemeenteraad unaniem de motie-Kleijn aangenomen. Hierin werd de rekenkamer verzocht "te bezien of en op welke manier de in het rapport uitgesproken vermoedens en signalen van oneigenlijke politieke druk nader onderzocht kunnen worden en hierover de raad te informeren."⁵

Hierop heeft de rekenkamer op 12 februari 2016 aan de raad een onderzoeksopzet toegezonden, waaruit blijkt hoe het fenomeen van oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk onderzocht kan worden. Tevens besloot de rekenkamer het onderzoek ook daadwerkelijk uit te voeren.

De rekenkamer heeft er voor gekozen dit onderzoek te richten op het *fenomeen* van oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk en niet specifiek op de signalen en vermoedens die zijn aangedragen in het eerder genoemde onderzoek 'Handelen in vertrouwen'.⁶ Hierbij speelden de volgende overwegingen een rol:

- Het actief benaderen van de ambtenaren die tijdens interviews in het kader van het onderzoek 'Handelen in vertrouwen' mededelingen hebben gedaan aan de rekenkamer is niet in overeenstemming met het vertrouwelijke karakter van deze gesprekken. Bovendien zijn niet alle signalen, die in het kader van dit onderzoek zijn ontvangen, traceerbaar naar personen.
- De signalen en vermoedens die zijn geuit in het onderzoek 'Handelen in vertrouwen' waren spontaan geuit door geïnterviewden en betroffen slechts één onderdeel van de gemeente en zijn daarmee niet representatief voor de gehele gemeente. Bovendien bevatte de enquête in het onderzoek 'Handelen in vertrouwen' geen verdiepende vragen naar de ervaringen van oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk en belemmeringen die worden ondervonden bij het melden van deze ervaringen.⁷

Verder is nadrukkelijk uitgesloten dat de rekenkamer zelf voorvallen van oneigenlijk politiek-bestuurlijke druk in behandeling neemt.

⁴ Rekenkamer Rotterdam, 'Handelen in vertrouwen: onderzoek naar integriteitsrisico's in het subsidieproces'. Rotterdam: Rekenkamer Rotterdam, 2015.

⁵ Gemeenteraad Rotterdam, Motie Kleijn, 4 juni 2015.

⁶ Vergelijkbare signalen en vermoedens zijn naar voren gebracht in het onderzoek 'Kwetsbaar vertrouwen' (zie noot 22).

⁷ Dit geldt ook voor de enquêteresultaten die zijn verzameld bij een later onderzoek naar het inkoop- en aanbestedingsproces ('Kwetsbaar vertrouwen: onderzoek naar integriteitsrisico's in het inkoop- en aanbestedingsproces'. Rotterdam: Rekenkamer Rotterdam, 2016).

Om de nodige kritische tegenspraak te organiseren en ter methodologische ondersteuning, heeft de rekenkamer aan het begin van het onderzoek een externe klankbord in het leven geroepen. Deze bestaat uit een hoogleraar bestuurskunde, gespecialiseerd in integriteit in het openbaar bestuur, en een hoogleraar bedrijfsethiek en integriteit. In bijlage 1 is meer over deze klankbordgroep opgenomen.

1-2 doel- en vraagstelling van het onderzoek

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer na te gaan in hoeverre ambtenaren oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk ervaren, of zij hun ervaringen melden en in hoeverre ambtenaren belemmeringen ondervinden bij het melden.

De centrale vraag van dit onderzoek is:

In hoeverre ervaren ambtenaren oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk, in hoeverre melden ambtenaren deze ervaringen en welke belemmeringen ondervinden zij bij het melden?

De onderzoeksvraag is verder uitgewerkt in zeven deelvragen:

- 1 In welke mate is binnen het beleid en de daarbij ingezette instrumenten op het gebied van integriteit aandacht voor oneigenlijke bestuurlijke druk?
- 2 Hoe ervaren ambtenaren de cultuur van de organisatie op aspecten die van invloed zijn op integer gedrag?⁸
- 3 Wat verstaan ambtenaren onder oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk?
- 4 In hoeverre ervaren ambtenaren oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk?
- 5 Hoe manifesteert deze beleefde druk zich en welke patronen zijn hierbij zichtbaar?
- 6 In hoeverre zijn deze ervaringen binnen de gemeente gemeld en hoe hebben ambtenaren de afhandeling hiervan beleefd?
- 7 Welke belemmeringen ondervinden ambtenaren bij het melden van ervaringen van oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk?

1-3 focus van het onderzoek en begripsbepaling

1-3-1 focus van het onderzoek

Zoals aangegeven heeft de rekenkamer in het onderzoek het *fenomeen* van oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk onderzocht. De focus ligt daarbij op de mate waarin ambtenaren eventuele oneigenlijke druk ervaren. Het onderzoek richt zich niet op het verzamelen en behandelen van eventuele voorvallen van oneigenlijk politiek-bestuurlijke druk. Dit is niet de bevoegdheid van de rekenkamer. Hiervoor kunnen ambtenaren terecht bij integriteitscoördinatoren van de gemeente of bij de ombudsman. Bovendien vergt behandeling van eventuele voorvallen een uitgebreide feitenreconstructie met toetsing bij betrokkenen.

Dit onderzoek richt zich op oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk uitgeoefend op ambtenaren door burgemeester en wethouders, raadsleden en de leden van de gebiedscommissies en voorheen de deelgemeenten. Deze druk kan zowel direct als indirect zijn. Verder geldt dat het gaat om een ervaring waar iemand zelf direct bij betrokken is geweest (dus niet op basis van horen zeggen).

⁸ Deze vraag is toegevoegd ten opzichte van de onderzoeksopzet.

De onderzoeksperiode loopt van 2010 tot en met 2017 (de twee afgelopen collegeperiodes). De onderzoeksvragen zijn vrijwel volledig beschrijvend van aard. Alleen voor de beoordeling van de eerste onderzoeksvraag worden normen gebruikt.

1-3-2 **oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk**

Onder het uitoefenen van politiek-bestuurlijke druk wordt het beïnvloeden van besluitvorming of uitvoering van beleid door een politiek ambtsdrager verstaan. Het uitoefenen van enige druk is uiteraard inherent aan het politiek-bestuurlijke proces. Druk kan ook verder gaan dan de normale politiek-ambtelijke verhoudingen en daarmee oneigenlijk worden. De rekenkamer onderscheidt twee aspecten van politiek-bestuurlijke druk die oneigenlijk kunnen zijn.

- 1 de *inhoud* van een verzoek is oneigenlijk:
 - a overtreding van wet- en regelgeving;
 - b onjuist informeren of manipuleren van informatie;
 - c gericht op persoonlijk voordeel of bevoordeling van relaties (of de schijn daarvan).
- 2 de *vorm* van een verzoek is oneigenlijk:
 - a de bejegening is bedreigend of intimiderend;
 - b aan het niet meewerken worden negatieve consequenties verbonden;
 - c voor het meewerken wordt een beloning geboden.

inhoud van het verzoek is oneigenlijk

Bij dit aspect gaat het vooral om het overschrijden van morele of juridische grenzen. Een ambtenaar voelt zich dan gedwongen zodanig te handelen dat hij voorbij gaat aan de grenzen van zijn professionele waarden en normen of zich gedwongen voelt juridische grenzen te overschrijden.

Een voorbeeld van een verzoek waarvan de inhoud oneigenlijk is, is een wethouder die druk uitoefent op een ambtenaar om een subsidie toe te laten kennen op grond van redenen of argumenten die niet overeenstemmen met het doel van de betreffende regeling. Hetzelfde geldt voor het uitoefenen van druk door een raadslid op een ambtenaar om de aanbesteding van een dienst te gunnen aan een bepaalde partij op basis van een persoonlijk belang (zelfverrijking) of een indirect belang (bevriende relaties, familie, stichtingen of verenigingen). Ook het vragen om voorrang bij de aanvraag van een burger of organisatie (om de reguliere procedure heen), waardoor de schijn kan ontstaan dat er sprake is van bevoordeling van bepaalde partijen, acht de rekenkamer oneigenlijk.

Om te bepalen wanneer de belangen niet in overeenstemming met het doel van het beleid of een regeling zijn, kan het specialiteitsbeginsel (een beginsel uit de jurisprudentie van de bestuursrechtsspraak) worden toegepast. Dit beginsel houdt in dat een bestuursorgaan bij een besluit alleen de belangen afweegt die van belang zijn tegen de achtergrond van het doel van de betreffende regeling. Het specialiteitsbeginsel vloeit voort uit artikel 3:4, lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb): “Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.” Ook is artikel 3:3 relevant: “Het bestuursorgaan gebruikt de bevoegdheid tot het nemen van een besluit niet voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is verleend.”

vorm van het verzoek is oneigenlijk

Naast het oneigenlijke belang kan ook sprake zijn van de inzet van oneigenlijke middelen. Bij dit aspect gaat het over het gedrag waarmee een grens wordt overschreden.

De rekenkamer sluit hiervoor aan bij de definitie van het Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten (BING). BING beschouwt politiek-bestuurlijke druk als oneigenlijk of grensoverschrijdend als bij de 'ontvanger' de verwachting gewekt kan zijn dat er voor hem- of haarzelf, anderen of de organisatie ingrijpende negatieve gevolgen verbonden zijn aan het negeren van de druk.⁹ Hierbij kan ook worden gedacht aan bepaalde ongewenste omgangsvormen.¹⁰ De rekenkamer beschouwt politiek-bestuurlijk druk overigens ook als oneigenlijk als de verwachting wordt gewekt dat het toegeven aan de druk ingrijpende positieve gevolgen kan hebben (zoals promotie).

indirecte druk

Politiek-bestuurlijke druk kan zowel direct als indirect worden uitgeoefend. Van directe politiek-bestuurlijke druk is sprake als deze rechtstreeks wordt uitgeoefend door een politiek ambtsdrager op een ambtenaar. Ook het indirect uitoefenen van druk via ambtenaren ('dit moet van de wethouder') rekent de rekenkamer tot politiek-bestuurlijke druk.

Oneigenlijke bestuurlijke druk kan ook via ambtenaren worden uitgeoefend zonder dat er een directe relatie is te leggen met een verzoek van een politiek ambtsdrager. Het gaat dan bijvoorbeeld om een leidinggevende die zonder bestuurlijke bemoeienis vraagt informatie te manipuleren om te voorkomen dat de wethouder dit te weten komt. In een dergelijk geval is het niet de wethouder zelf die hierom vraagt, maar wordt uit naam van of voor de bestuurder gehandeld of gedacht.

ambtelijke druk

Er kan ook sprake zijn van oneigenlijke druk als een leidinggevende intimiderend gedrag vertoont of aangeeft dat consequenties aan gedrag worden verbonden als niet wordt meegewerkt. Als er bij de ervaren druk geen enkele expliciete of impliciete relatie is te leggen met een bestuurder, en het ook niet dient ter bescherming van een bestuurder, dan is sprake van ambtelijke druk. Druk die op deze wijze ontstaat, heeft ook veel te maken met de cultuur binnen een organisatieonderdeel en de stijl van leidinggeven.

oneigenlijke druk versus integriteit

Oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk heeft met integriteit te maken. Integriteit is echter een breder begrip. Oneigenlijke bestuurlijke druk gaat specifiek om misstanden die plaatsvinden in de verhouding tussen bestuurder en ambtenaar.

⁹ Zie BING, 'Rapportage onderzoek Feijenoord'. Amersfoort: 2013.

¹⁰ In het protocol 'Ongewenste omgangsvormen' van de gemeente Rotterdam wordt onder ongewenste omgangsvormen verstaan: seksuele intimidatie, pesten, agressie en geweld, intimidatie en discriminatie.

1-3-3 ambtelijk-bestuurlijke verhoudingen

Oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk ontstaat in de relatie tussen ambtenaar en bestuurder. Deze hebben ieder hun eigen rol en positie. Niet goed functionerende verhoudingen en het onvoldoende respecteren van elkaars rollen kunnen bijdragen aan het ontstaan van oneigenlijke druk.

Ambtelijk-bestuurlijke verhoudingen vormen in de bestuurskundige literatuur een klassiek thema. Een goede verhouding tussen ambtenaar en bestuurder wordt vaak samengevat met de drie R-en:

- *respect* voor de wederzijdse posities en verantwoordelijkheden;
- *ruimte* bieden: uitgaan van elkaars competentie en loyaliteit en daarop binnenskamers en publiekelijk vertrouwen;
- *reciprociteit* betrachten: erkennen dat er in de praktijk geen sprake is van bovenschikking maar van wederzijdse afhankelijkheid.¹¹

Er zijn meerdere concepten en modellen om de rollen van de ambtenaar en de politicus of bestuurder te beschrijven. De rekenkamer is voor het onderzoek uitgegaan van de klassieke rollen in de verhouding tussen ambtenaar en bestuurder.

- De ambtenaar heeft de rol van adviseur en van uitvoerder. Vanuit zijn professie en deskundigheid geeft hij aan wat kan, wat niet kan en waarom. Hij geeft tegenspraak op basis van zijn deskundigheid en voorkomt dat er fouten worden gemaakt of wet- en regelgeving wordt overtreden. Daarbij mag worden verwacht dat de ambtenaar inzicht heeft in het krachtenveld waarover wordt geadviseerd. Het gaat dan zowel om het ambtelijke, het politieke als maatschappelijke krachtenveld. Op basis daarvan kan de bestuurder de eindbeslissing nemen en voert de ambtenaar die vervolgens loyaal uit. De complexiteit van de rol van de ambtenaar is dat hij weliswaar dienend is aan de bestuurder, maar tegelijkertijd, op gepaste momenten, ook onafhankelijk dient te zijn.¹²
- De bestuurder richt zich op het realiseren van politieke ambities. Daarbij geldt dat een bestuurder balanceert tussen het collegeprogramma, het partijbelang en besluiten en wensen van de raad. Bij het nemen van beslissingen organiseert de bestuurder tegenspraak, weegt de gegeven adviezen en neemt vervolgens op basis daarvan beslissingen.¹³

1-3-4 hard controls en soft controls

Zoals aangegeven heeft oneigenlijke bestuurlijke met integriteit te maken. Hoe in een organisatie met integriteit en integriteitsrisico's wordt omgegaan, hangt ten eerste samen met aanwezige regels, procedures en controles. Dit wordt ook wel de 'hard controls' genoemd.

Ten tweede hangt het omgaan met integriteit nauw samen met de aanwezige organisatiecultuur.¹⁴ Deze bestaat uit niet-tastbare factoren die invloed hebben op gedrag en kunnen helpen bij het beheersen van risico's: 'soft controls'. De aanwezige cultuur kan integriteitsrisico's zowel positief als negatief beïnvloeden. Het gaat dan om aspecten als:

¹¹ Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist, U. Rosenthal, 'Openbaar bestuur, beleid, organisatie een politiek', 2013.

¹² Overeem, P., 'Integriteit in de politiek-ambtelijke verhoudingen', in Jaarboek integriteit 2013, 2013, pp 22-30.

¹³ Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist, U. Rosenthal, 'Openbaar bestuur, beleid, organisatie een politiek', 2013.

¹⁴ Huis voor klokkenluiders, 'Integriteit in de praktijk, werken aan cultuur, maart 2017.

- de mate waarin integriteitsdilemma's open besproken kunnen worden (de aanwezigheid van een aanspreekcultuur);
- de mate waarin sprake is van een sterk hiërarchische cultuur waarin opdrachten uitgevoerd moeten worden;
- de mate waarin het gebruikelijk is dat gedrag van collega's wordt afgedekt of dat er juist sprake is van collegiale toetsing.¹⁵

1-4 meten van ervaren oneigenlijke druk

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen heeft de rekenkamer een enquête uitgevoerd onder alle ambtenaren van de gemeente Rotterdam vanaf schaal 10. Ook ex-ambtenaren die tot twaalf maanden voor verzending van de enquête werkzaam waren bij de gemeente zijn in het onderzoek betrokken. De reden voor het leggen van de grens bij schaal 10 is dat de rekenkamer verwacht dat ambtenaren vanaf deze schaal vanwege de aard van hun functie potentieel te maken kunnen krijgen met bestuurlijke druk. Naarmate functies meer uitvoerend van karakter zijn, is de kans op de aanwezigheid van bestuurlijke druk naar verwachting klein.

In het onderzoek is niet alleen direct gevraagd naar ervaringen met oneigenlijke druk. Ook is aandacht besteed aan het in kaart brengen van wat ambtenaren als oneigenlijk bestempelen en wat niet. Waar de precieze grens ligt kan immers per persoon verschillen. De rekenkamer heeft verder veel aandacht besteed aan culturele aspecten. De cultuur van een organisatie kan namelijk bijdragen aan de mate waarin oneigenlijke druk kan optreden. Om deze cultuuraspecten te duiden heeft de rekenkamer gebruik gemaakt van modellen voor het in beeld brengen van een organisatiecultuur. In hoofdstuk 3 is dit nader toegelicht.

Ter aanvulling en verdieping van de enquêteresultaten heeft de rekenkamer gesprekken gevoerd met ambtenaren die aangaven persoonlijke ervaring te hebben met oneigenlijke bestuurlijke druk. Het doel van de gesprekken was meer zicht te krijgen op de ervaring met oneigenlijke druk, de wijze waarop het zich heeft gemanifesteerd en de manier waarop de betreffende ambtenaar er mee om is gegaan. Ook zijn interviews met enkele willekeurige ambtenaren van verschillende clusters gehouden om hun beleving van bestuurlijke druk in beeld te brengen. In totaal zijn 37 gesprekken gehouden.

Tot slot heeft de rekenkamer interviews gehouden met drie collegeleden, de griffier en vertegenwoordigers van de ambtelijke top. Ook hebben groepsdiscussies met vertegenwoordigers van gebiedscommissies en de ambtelijke top plaatsgevonden. In deze gesprekken is ingegaan op de bestuurlijk-ambtelijke verhoudingen en de wijze waarop oneigenlijke druk zich kan manifesteren.

In de bijlage is een uitgebreide verantwoording van de onderzoeksopzet en de uitgevoerde statistische analyses opgenomen.

¹⁵ Ministerie van Financiën, Projectbureau forensische accountancy rijksoverheid, 'Integriteit en cultuur, uitdaging voor manager en auditor', april 2007.

1-5 leeswijzer

Na de inleiding in dit hoofdstuk is in hoofdstuk 2 het beleid geschetst voor het voorkomen en melden van niet-integer gedrag. In hoofdstuk 3 is een beschrijving gegeven van cultuurelementen in de Rotterdamse organisatie die relevant zijn voor integer gedrag.

In de hoofdstukken 4 tot en met 6 worden ervaringen van de gemeentelijke organisatie beschreven. Hoofdstuk 4 behandelt de opinies over wat wel en wat niet onder oneigenlijke bestuurlijke druk dient te worden verstaan. Hoofdstuk 5 gaat in op concrete ervaringen die ambtenaren in de afgelopen twee collegeperioden hebben opgedaan met oneigenlijke druk. In hoofdstuk 6 staan de bekendheid en ervaringen met het meldingsproces van de gemeente centraal.

In bijlage 1 is de onderzoeksverantwoording opgenomen. Bijlage 2 bevat een overzicht van in de enquête voorgelegde voorbeeldcasussen met grensgevallen van oneigenlijke bestuurlijke druk. In bijlage 3 staat het overzicht met gebruikte documenten. Bijlage 4 bevat een lijst met gebruikte afkortingen.

opbouw hoofdstukken

Elk hoofdstuk start met een korte inleiding waarin de onderzoeksvraag is weergegeven die in het betreffende hoofdstuk wordt behandeld. Indien van toepassing wordt daarbij ook het bijbehorende normenkader weergegeven. Gezien de aard van het onderzoek, waarbij vooral een beschrijving van de situatie is gegeven, is beperkt gebruik gemaakt van normen. Op een aantal plaatsen in de nota is aan het begin van een paragraaf een cursieve tekst opgenomen. Deze cursieve tekst vormt de korte conclusie van de betreffende (sub)paragraaf.

gekleurde kaders

In de nota zijn groene en gele tekstblokken te vinden. De groene tekstblokken bevatten nadere informatie of uitleg over feiten waarover in het rapport wordt geoordeeld. De gele tekstblokken bevatten aanvullende informatie die voor de oordeelsvorming niet essentieel is, maar een nadere toelichting geven over bijvoorbeeld gebruikte begrippen en instrumenten.



2 beleid voorkomen en melden oneigenlijke bestuurlijke druk

2-1 inleiding

In dit hoofdstuk komt de volgende onderzoeksvraag aan de orde:

- *In welke mate is binnen het beleid en de daarbij ingezette instrumenten op het gebied van integriteit aandacht voor oneigenlijke bestuurlijke druk?*

In eerdere onderzoeken is de rekenkamer uitgebreid ingegaan op het beleid en de instrumenten die de gemeente inzet om de integriteit in de organisatie te waarborgen.¹⁶ In dit hoofdstuk beperkt de rekenkamer zich tot het benoemen van de meest relevante onderdelen daarvan en de ontwikkelingen die sinds het laatste onderzoek in maart 2016 hebben plaatsgevonden. Specifiek wordt nagegaan in hoeverre oneigenlijke bestuurlijke druk binnen beleid en ingezette instrumenten een plaats heeft.

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag maakt de rekenkamer gebruik van de normen die in de volgende tabel zijn opgenomen.

tabel 2-1: normen

norm	paragraaf
• de gemeente beschikt over een samenhangend integriteitsbeleid	2-2
• er zijn gedragsrichtlijnen opgesteld voor bestuurders, raadsleden en ambtenaren die helder maken wat onder (niet-)integer gedrag en (on)eigenlijke politiek-bestuurlijke druk wordt verstaan	2-2
• er zijn procedures opgesteld voor het melden en afhandelen van overtredingen van de gedragsrichtlijnen	2-3
• er wordt regelmatig via voorlichting, trainingen en opleiding aandacht besteed aan integriteit en politiek-ambtelijke verhoudingen	2-4

2-2 beleid en voorschriften integriteit

De gemeente zet verschillende instrumenten in om integer handelen onder de aandacht te brengen. Daarbij wordt gebruikgemaakt van verplichte wettelijke instrumenten zoals de gedragscodes voor ambtenaren, bestuurders en raadsleden. Recent zijn deze geactualiseerd. Er is een beleidsplan aanwezig waarin de belangrijkste instrumenten, activiteiten en de wijze van organisatie zijn opgenomen.

¹⁶ Rekenkamer Rotterdam, 'Handelen in vertrouwen. Onderzoek naar integriteitsrisico's in het subsidieproces', maart 2015 en 'Kwetsbaar vertrouwen. Onderzoek naar integriteitsrisico's in het inkoop- en aanbestedingsproces', maart 2016.

De gedragscodes besteden geen aandacht aan de relatie tussen politieke ambtsdragers enerzijds en ambtenaren anderzijds en het daarbij gewenste gedrag. Het voorkomen van oneigenlijke druk komt als zodanig niet aan de orde als onderdeel van integer handelen. De gedragscodes zijn op dit aspect dus onvolledig.

2-2-1 inleiding

De Ambtenarenwet schrijft voor dat elke gemeente een integriteitbeleid heeft dat periodiek aan de orde wordt gesteld en blijvende aandacht heeft.¹⁷ 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.¹⁸

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

2-2-2 beleidsplan

In 2016 heeft de gemeente een beleidsplan ambtelijke en bestuurlijke integriteit vastgesteld.¹⁹ Het beleidsplan zet in op drie pijlers:

- goede en geactualiseerde integriteitsregels (hard controls);
- aandacht voor bewustwording en preventie (soft controls);
- kennisdeling met partners in de stad en daarbuiten.

Het beleidsplan schetst de verschillende regelingen en gedragscodes die voor ambtenaren en bestuurders van toepassing zijn. Verder zijn enkele voorbeelden genoemd van activiteiten die de komende jaren worden uitgevoerd binnen de drie genoemde pijlers. De ambitie is in het onderstaande kader opgenomen.

ambitie

Als gemeente Rotterdam willen we een integere organisatie zijn, waar sprake is van een veilige werkomgeving en we (toenemende) aandacht hebben voor zowel de bevordering van het integriteitsbewustzijn alsook dat er voldoende gelegenheid en ruimte is in een open cultuur dilemma's en risico's te bespreken.

2-2-3 voorschriften voor ambtenaren

Specifiek voor ambtenaren geldt de 'Gedragscode voor medewerkers van de gemeente Rotterdam 2016'. Het doel van de gedragscode is medewerkers houvast te bieden bij het hanteren van de normen en waarden van de gemeente. Het beschrijft de kernwaarden die bij het ambtenaarschap horen en geeft richtlijnen voor integer handelen.

¹⁷ Ambtenarenwet, artikel 125quater.

¹⁸ Gemeentewet, artikel 12 en 15.

¹⁹ Gemeente Rotterdam, 'Beleidsplan Ambtelijke en bestuurlijke integriteit gemeente Rotterdam 2016-2020', juli 2016.

In aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 is een gedragsrichtlijn gepubliceerd voor ambtenaren voor omgang met vragen vanuit politieke partijen. Kern daarvan is dat:

- medewerkers dienen geen rol te vervullen bij bijeenkomsten van politieke partijen;
- voor informatieverzoeken van raadsleden wordt verwezen naar beschikbare openbare informatie;
- de leidinggevende wordt geïnformeerd in het geval van benadering door raadsleden of fracties.²⁰

2-2-4 voorschriften voor bestuurders en raadsleden

Voor bestuurders en raadsleden zijn gedragscodes opgesteld. De gedragscodes gaan onder meer in op het melden van nevenfuncties en het aannemen van geschenken. De regels zijn opgenomen in:

- 'Gedragscode Rotterdamse bestuurders';
- 'Gedragscode gemeenteraad Rotterdam'.

De gedragscode voor de gemeenteraadsleden is ook van toepassing op leden van de gebiedscommissies.

In het 'Handboek college 2014' zijn ook nog enkele richtlijnen voor bestuurders opgenomen over het declareren van onkosten en omgaan met geschenken.

2-2-5 aandacht voor oneigenlijke bestuurlijke druk

In de gedragscodes voor ambtenaren, bestuurders en gemeenteraadsleden, noch in andere regelingen is concreet ingegaan op het omgaan met oneigenlijke bestuurlijke druk. De gedragscode voor bestuurders en de gedragscode voor de gemeenteraad gelden beide als algemene leidraad op gebied van integer handelen. Onder integriteit wordt verstaan: 'handelen zoals een goed bestuurder/raadslid betaamt'. Dit wordt gekenmerkt door een aantal kernwaarden: dienstbaarheid, functionaliteit, onafhankelijkheid, openheid, betrouwbaarheid en zorgvuldigheid. Specifiek wordt de kernwaarde zorgvuldigheid nader omschreven als 'het handelen van een bestuurder is zodanig dat alle organisaties en burgers op gelijke wijze en met respect worden bejegend en dat de belangen van partijen op correcte wijze worden afgewogen'. Er wordt niet ingegaan op de omgang met ambtenaren.

De gedragscode voor ambtenaren bevat geen nadere omschrijving over de omgang met bestuurders. Wel wordt aangegeven dat onder goed ambtenaarschap wordt verstaan dat 'het bestuur juiste, relevante en volledige informatie' ontvangt.

2-3 melding doen

In de 'Regeling melding vermoeden misstand' is de wijze van melding van een misstand en de bescherming van de melder uitgewerkt. Melding kan bij een vertrouwenspersoon, een leidinggevende of de gemeentelijke ombudsman worden gedaan. De regeling heeft niet specifiek aandacht voor het melden van misstanden van een politieke ambtsdrager. Uit de toelichting is

²⁰ Gemeente Rotterdam, 'Gedragslijn uitnodigingen ambtenaren voor deelname aan (openbare) bijeenkomst politiek partij informatieverzoeken van politieke partijen', april 2017.

wel op te maken dat het bij een melding over een bestuurder toegestaan is om een rechtstreekse melding bij de gemeentelijke ombudsman te doen.

De afhandeling van meldingen over een ambtenaar, bestuurder of raadslid is in aparte regelingen uitgewerkt. Voor iedere groep zijn specifieke functionarissen aangewezen die de melding in behandeling nemen en het onderzoek naar de melding laten uitvoeren. Niet duidelijk is op welke wijze een melding over leden van gebiedscommissies wordt afgehandeld.

Verder is geregeld hoe en waar meldingen gedaan kunnen worden over ongewenste omgangsvormen. De regeling over ongewenste omgangsvormen is van toepassing op klachten over ambtenaren onderling. De formele klachtenafhandeling staat niet open voor klachten over politieke ambtsdragers. Wel kan in voorkomende gevallen een beroep worden gedaan op een ad hoc klachtencommissie.

Bij de omschrijving van de reikwijdte van voorvallen waarover een melding kan worden gedaan, is nergens expliciet ingegaan op de mogelijkheid van oneigenlijke bestuurlijke druk. De definiëring van integriteit of een misstand is wel dermate ruim geformuleerd dat oneigenlijke bestuurlijke druk ook onder de definitie kan vallen.

2-3-1 inleiding

Naast de gedragscodes die gericht zijn op het voorkomen van integriteitschendingen, kent de gemeente Rotterdam ook procedures voor het melden en behandelen daarvan. Er zijn procedures voor het melden en behandelen van misstanden/niet integere handelingen door ambtenaren, door bestuurders en door raadsleden:

- 'Regeling melding vermoeden misstand';²¹
- 'Protocol onderzoek vermoeden misstand en integriteitschending' (gericht op behandeling van een melding over ambtenaren);²²
- 'Regeling integriteit Rotterdamse bestuurders' (gericht op behandeling van een melding over collegeleden);²³
- 'Protocol behandeling vermoedens niet integer handelen raadsleden Rotterdam' (gericht op behandeling van een melding over raadsleden).²⁴

Hoe integriteitschendingen door leden van gebiedscommissies behandeld worden, is niet expliciet uitgewerkt. De eerder genoemde gedragscode voor de gemeenteraadsleden is van toepassing op leden van gebiedscommissies. Het 'Protocol behandeling vermoedens niet integer handelen raadsleden Rotterdam' noemt gebiedscommissieleden echter niet.

Naast de genoemde regelingen over misstanden en integriteit is er specifiek voor ongewenste omgangsvormen een protocol aanwezig.²⁵

Onderstaand schema geeft een samenvattend overzicht van de regelingen, hun doel en op wie ze van toepassing zijn.

²¹ Gemeente Rotterdam, 'Regeling melding vermoeden misstand', maart 2015.

²² Gemeente Rotterdam, 'Protocol onderzoek vermoeden misstand en integriteitschending', maart 2015.

²³ Gemeente Rotterdam, 'Regeling integriteit Rotterdamse bestuurders 2016', juli 2016.

²⁴ Gemeente Rotterdam, 'Protocol integriteit Raad Rotterdam 2015', 19 februari 2015.

²⁵ Gemeente Rotterdam, 'Protocol ongewenste omgangsvormen 2016 gemeente Rotterdam', januari 2016.

tabel 2-2: overzicht regelingen en protocollen

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 of een aan een ambtenaar gelijkgestelde (een ieder die werkzaamheden bij de gemeente Rotterdam (heeft) verricht)
<i>protocol onderzoek vermoeden misstand en integriteitschending</i>	behandelen melding van vermoeden van een misstand door een ambtenaar	ambtenaren of een aan een ambtenaar gelijkgestelde (een ieder die werkzaamheden bij de gemeente Rotterdam (heeft) verricht)
<i>regeling integriteit Rotterdamse bestuurders</i>	behandelen van een vermoeden van een integriteitsschending door een bestuurder	bestuurders van de gemeente Rotterdam
<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 ²⁶

2-3-2 melding misstand

Vanaf 2003 is reeds een regeling van kracht voor het melden van integriteitschendingen of misstanden.²⁷ In 2008, 2012 en 2015 is de regeling gewijzigd.

Onder een misstand wordt in de huidige regeling verstaan:

- schending van wettelijke voorschriften of beleidsregels;
- een gevaar voor de gezondheid, de veiligheid of het milieu;
- een onbehoorlijke wijze van functioneren die een gevaar vormt voor het goed functioneren van de openbare dienst.²⁸

²⁶ '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).

²⁷ Besluit betreffende de klokkenluidersregeling, Gemeenteblad 2003-95, gewijzigd in 2012; Gemeenteblad 2012-50.

²⁸ Gemeente Rotterdam, 'Regeling melding vermoeden misstand', maart 2015.

wijzigingen regeling voor melding misstanden

In de afgelopen jaren zijn verschillende wijzigingen doorgevoerd:

- De naam van de regeling. De eerste versie van de regeling werd aangeduid als 'klokkenluidersregeling' en later als 'Regeling melden integriteitschendingen'.
- De aard van de meldingen waar de regeling voor open staat: dit was van 2003 tot 2008 'een concreet vermoeden van een misstand', vanaf 2008 een 'concreet vermoeden van een integriteitsschending'. Vanaf 2015 wordt het begrip 'vermoeden van een misstand' gebruikt.
- Het opnemen van een verwijzing naar het 'Protocol integriteitsonderzoeken van de gemeente Rotterdam' in 2008. In dit protocol is beschreven hoe een onderzoek naar een vermoeden van een misstand dient te worden uitgevoerd.
- Het verruimen van de bescherming van de melder (in artikel 2 van de huidige verordening is onder andere bepaald dat 'de ambtenaar als gevolg van het te goeder trouw melden van een vermoeden van een misstand geen nadelige gevolgen zal ondervinden voor zijn rechtspositie').

vertrouwenspersoon

Een ambtenaar kan een melding doen bij een (interne) vertrouwenspersoon of bij zijn leidinggevende dan wel de directie van zijn organisatieonderdeel. Bij de vertrouwenspersonen kunnen ambtenaren zowel voor het vermoeden van een misstand als voor ongewenste omgangsvormen een melding doen. Alle clusters beschikken over minimaal één, maar meestal meerdere vertrouwenspersonen. In totaal zijn er 28 vertrouwenspersonen. Verder is er per cluster een coördinator integriteit aanwezig. De vertrouwenspersonen en coördinatoren zijn te vinden via een overzicht op intranet.²⁹

ombudsman

Een melder kan bij de ombudsman terecht indien hij of zij het niet eens is met het standpunt van de concerndirecteur over de melding of indien de melder niet binnen tien weken een standpunt heeft ontvangen.³⁰

Indien 'zwaarwegende belangen de toepassing van de interne meldingsprocedure in de weg staan', is het mogelijk een externe melding te doen bij de gemeentelijke ombudsman. Uit de toelichting bij de regeling is op te maken dat 'een vermoeden van een misstand begaan door (leden van) het college of de directie' een reden is om een rechtstreekse melding bij de gemeentelijke ombudsman te doen. De gemeentelijke ombudsman oordeelt vervolgens of de melder zich terecht rechtstreeks tot hem heeft gewend, of dat deze eerst intern een melding had moeten maken.³¹

2-3-3 behandeling misstand ambtenaar

De interne behandeling van een melding over een misstand is vastgelegd in het 'Protocol onderzoek vermoeden misstand en integriteitschending'. Degene die een melding ontvangt, dient de concerndirecteur hiervan op de hoogte te stellen. Indien de concerndirecteur van mening is dat de melding moet worden onderzocht, wordt een onderzoeksvoorstel opgesteld. Dit voorstel moet daarna worden vastgesteld door de algemeen directeur. Het onderzoek dat volgt, kan afhankelijk van de aard van de

²⁹ <https://rio.rotterdam.nl/Project/ProfessioneelWerken/pages>, geraadpleegd op 6 februari 2018.

³⁰ Gemeente Rotterdam, 'Regeling melding vermoeden misstand', maart 2015.

³¹ Gemeente Rotterdam, 'Regeling melding vermoeden misstand', maart 2015.

melding worden uitgevoerd door de centrale onderzoekseenheid (Team Integriteit van het cluster Bestuurs- en Concernondersteuning), leden van de onderzoekspool of een extern onderzoeksbureau. Na afronding van het onderzoek wordt het onderzoeksrapport aangeboden aan de concerndirecteur. Deze beslist of er sprake is van plichtsverzuim en bepaalt de eventuele gevolgen hiervan.³²

2-3-4 behandeling misstand bestuurders en raadsleden

bestuurders

Voor de wijze van behandeling van een melding over niet-integer handelen door een bestuurder is de 'Regeling integriteit Rotterdamse bestuurders 2016' van toepassing. De regeling beschrijft de wijze van in behandeling nemen van een melding en de te volgen stappen bij het doen van nader onderzoek. Er is niet nader omschreven wanneer sprake is van een integriteitsschending.

De gemeentesecretaris doet een eerste bestudering van de integriteitsmelding. Afhankelijk van degene op wie de melding betrekking heeft neemt vervolgens de burgemeester, de locoburgemeester of de gemeentesecretaris de melding in behandeling. Deze stelt vervolgens een vooronderzoek in dat kan uitmonden in een onderzoek. Uiteindelijk bespreekt de burgemeester het onderzoeksrapport in het college. Op basis van het onderzoeksrapport besluit de burgemeester of er gronden zijn om in vertrouwelijkheid de raad mondeling te informeren over de bevindingen.

raadsleden

Sinds 2015 is het Protocol integriteit Raad Rotterdam 2015 van kracht.³³ Dit protocol regelt specifiek de behandeling van vermoedens van niet-integer handelen door gemeenteraadsleden.

De behandeling van de melding wordt gedaan door de voorzitter van de gemeenteraad. Deze stelt een vooronderzoek in en, indien dit concrete aanwijzingen oplevert, vervolgens een onderzoek. De voorzitter bespreekt uiteindelijk het onderzoeksrapport in het Presidium.

2-3-5 melding van ongewenste omgangsvormen

Indien een misstand specifiek betrekking heeft op omgangsvormen dan kan het 'Protocol ongewenste omgangsvormen' worden gevolgd.³⁴ Bij ongewenste omgangsvormen gaat het om zaken als seksuele intimidatie, pesten, agressie en geweld en discriminatie. In dit protocol wordt het belang van de borging van een veilige en plezierige werkomgeving, als onderdeel van goed werkgeverschap, benadrukt. Gesteld wordt dat de werkgever moet 'zorgen voor een werkklimaat waarin ongewenste omgangsvormen zo veel mogelijk voorkomen worden en, wanneer ze zich toch voordoen, zo goed mogelijk aangepakt worden'. Dit 'ter bescherming van werknemers tegen ongewenste omgangsvormen en de nadelige gevolgen daarvan'. Het protocol is gericht op de onderlinge (correcte en zorgvuldige) bejegening tussen werknemers onderling.

³² Gemeente Rotterdam, 'Protocol onderzoek vermoeden misstand en integriteitsschending', maart 2015.

³³ Gemeenteraad Rotterdam, 'Protocol integriteit Raad Rotterdam 2015', 19 februari 2015.

³⁴ Gemeente Rotterdam, 'Protocol ongewenste omgangsvormen 2016 gemeente Rotterdam', januari 2016.

In het geval van ongewenste omgangsvormen kan er gemeld worden bij de (direct) leidinggevende of bij de vertrouwenspersoon. Dit wordt een informele melding genoemd. Tevens kan een formele klacht worden ingediend bij een externe klachtencommissie: de Landelijke Klachtencommissie Ongewenst Gedrag. De ambtenaar kan zelf kiezen welke weg wordt bewandeld. Alleen bij melding bij een vertrouwenspersoon kan de melder kiezen of toestemming wordt gegeven voor het bekend maken van zijn identiteit (anonimiteit) en zelf bepalen of er actie moet worden genomen naar aanleiding van het contact met de vertrouwenspersoon.

Bij de Landelijke Klachtencommissie Ongewenst Gedrag kunnen geen meldingen worden gedaan over politieke ambtsdragers. Eventueel kan in afwijking van deze bepaling een ad hoc commissie onderzoek doen naar een klacht van of over een politieke ambtsdrager.³⁵

Een medewerker kan zich ook wenden tot de gemeentelijke ombudsman. Dat kan wanneer een melder geen gebruik wil maken van de interne aanspreekpunten (vertrouwenspersoon, leidinggevende), wanneer er een klacht is over de interne aanpak van een melding of wanneer er een klacht is over het advies van de klachtencommissie.³⁶

2-3-6 melden van oneigenlijke bestuurlijke druk

De hiervoor behandelde regelingen maken duidelijk hoe een melding kan worden gedaan en hoe vervolgens de wijze van afhandeling van de melding plaatsvindt. Opvallend is dat in de regelingen wel is beschreven hoe wordt omgegaan met een melding over directie of het topkader, maar niet hoe dit verloopt bij een melding over politieke ambtsdragers.

De definiëring van een integriteitsschending of een misstand is in de regelingen (bewust) ruim geformuleerd. Hoewel in de beschrijving van voorvallen geen aandacht is voor oneigenlijke bestuurlijke druk kan dit gezien de breedte van de definitie van een misstand er wel toe worden gerekend.

2-4 opleiding en cursussen

Op verschillende manieren besteedt de gemeente aandacht aan bewustwording en voorlichting over integriteit bij zowel ambtenaren als collegeleden en raadsleden. Voor de ambtelijke organisatie zijn verschillende cursussen en workshops beschikbaar en is er ondersteunend materiaal ontwikkeld voor leidinggevers. De precieze mate van gebruik is niet bekend. De clusters bepalen voor zichzelf de mate en frequentie van gebruik. In de praktijk is er verschil te constateren in de mate waarin clusters actief zijn.

In het intern ontwikkelde materiaal is niet expliciet aandacht besteed aan bestuurlijke druk. Het is niet bekend in hoeverre dit ook voor de door externen aangeboden trainingen en workshops geldt.

Voor collegeleden staat integriteit af en toe op de agenda in een collegevergadering. Er wordt niet specifiek stilgestaan bij (oneigenlijke) bestuurlijke druk, maar wel is binnen het college

³⁵ College van B en W, 'Protocol Ongewenste Omgangsvormen 2016 Gemeente Rotterdam', januari 2016, bijlage 2.

³⁶ College van B en W, 'Protocol Ongewenste Omgangsvormen 2016 Gemeente Rotterdam', januari 2016.

gesproken over politiek-ambtelijke verhoudingen. Bij raadsleden beperkt de aandacht voor integriteit zich tot het inwerkprogramma. Oneigenlijke druk komt daarin niet aan de orde.

2-4-1 inleiding

Onderdeel van het integriteitsbeleid van de gemeente is dat er activiteiten worden uitgevoerd om de bewustwording over integriteit te vergroten. Dit gaat zowel om activiteiten voor ambtenaren als voor bestuurders en raadsleden.

2-4-2 voorlichting en bewustwording bij ambtenaren

De aandacht voor integriteit start bij de indiensttreding door de verplichting de eed of belofte af te nemen. Daarnaast biedt de gemeente verschillende mogelijkheden voor opleiding, training en cursussen aan. Zo beschikt de gemeente over een 'toolbox' met ondersteunend materiaal die via het intranet is te raadplegen.³⁷ Dit ondersteunend materiaal is bedoeld voor teamleiders en afdelingsmanagers en bestaat uit presentaties waarin de belangrijkste elementen uit de gedragscode voor ambtenaren zijn opgenomen en waarin diverse morele dilemma's worden uitgewerkt. Voor dit laatste wordt gebruikgemaakt van casusbeschrijvingen. Het materiaal is bedoeld om tijdens werkoverleg of bijeenkomsten te gebruiken om onderling in gesprek te gaan en bewustwording te creëren.³⁸

Uit het beschikbare materiaal in de toolbox is op te maken dat geen aandacht wordt besteed aan oneigenlijke bestuurlijke druk. De gebruikte voorbeelden en dilemma's hebben vooral betrekking op eigen gedrag en interne ambtelijke processen. In hoeverre in de gegeven workshops en trainingen voorbeelden van oneigenlijke bestuurlijke druk worden gebruikt, is niet bekend.

Naast het ondersteunend materiaal worden er trainingen en workshops aangeboden. Intern wordt bijvoorbeeld de Dialoogtafel integriteit aangeboden. Onder leiding van een onafhankelijke gespreksleider wordt gesproken over integriteit en omgangsvormen. De eigen verantwoordelijkheid in relatie tot houding en gedrag en omgangsvormen staat bij deze Dialoogtafel centraal. Verder wordt ook gebruik gemaakt van externe partijen die trainingen aanbieden waarin dilemma's rond integriteit worden behandeld.³⁹ De verantwoordelijkheid voor het aanbieden van trainingen en workshops ligt op clusterniveau. In de praktijk zijn er duidelijke verschillen in de mate waarin de diverse clusters hier gebruik van maken.⁴⁰ Het aantal medewerkers dat de afgelopen jaren heeft deelgenomen aan een workshop of training of waarbij tijdens werkoverleg aandacht is besteed aan integriteit en ongewenste omgangsvorm is onbekend.

Voor ambtenaren die te maken krijgen met politiek-bestuurlijke contacten is er een cursus politieke bestuurlijke sensitiviteit. Hierbij ligt vooral het accent op het bewustzijn creëren over de potentiële spanning tussen ambtelijke, bestuurlijke,

³⁷ RIO Rotterdam, Onderdeel 'Professioneel Werken en Integriteit', 'Menukaart Integriteit'.

³⁸ idem.

³⁹ idem.

⁴⁰ Interview ambtenaar.

maatschappelijke en journalistieke belangen.⁴¹ Jaarlijks volgen ongeveer zestig ambtenaren deze cursus.⁴²

2-4-3 bewustwording bij bestuurders en raadsleden

Evenals ambtenaren leggen (kandidaat-)wethouders de eed of belofte af. Collegeleden ontvangen bij aantreden ook het 'Handboek college' waarin een aantal spelregels over integriteit zijn uitgewerkt. Het gaat hierbij vooral over de omgang met nevenfuncties, vergoedingen en geschenken.

Betrokken collegeleden geven aan dat integriteit af en toe op de agenda staat in een collegevergadering. 'De regels van het spel zijn afgelopen collegeperiode zeker 3 à 4 keer aan de orde gekomen, de eerste keer aan het begin van die periode'.⁴³ Er wordt niet specifiek stilgestaan bij (oneigenlijke) bestuurlijke druk, maar wel is binnen het college gesproken over politiek-ambtelijke verhoudingen.⁴⁴

Bij raadsleden spitst de aandacht voor integriteit zich toe op het inwerkprogramma. In het beleidsplan 'Ambtelijke en bestuurlijke integriteit gemeente Rotterdam 2016-2020' is aangegeven dat de raad ook tweejaarlijks een themabijeenkomst houdt over integriteit. Deze bijeenkomsten hebben echter niet plaatsgevonden.⁴⁵

Bij gebiedscommissies is de aandacht voor integriteit wisselend. In enkele gebieden beperkt de aandacht zich tot het introductieprogramma. In andere gebieden komt het ook aan de orde bij de behandeling van subsidies voor bewonersinitiatieven. Het gaat dan bijvoorbeeld om het onthouden van stemming indien er een eigen belang aanwezig is.⁴⁶

⁴¹ Gemeente Rotterdam, presentatie cursus 'Politiek bestuurlijke sensitiviteit'.

⁴² Interview ambtenaar.

⁴³ Interview collegelid.

⁴⁴ Interview collegelid.

⁴⁵ Interview griffier.

⁴⁶ Groepsgesprek voorzitters gebiedscommissies.

3 cultuur en integer gedrag

3-1 inleiding

In dit hoofdstuk komt de volgende onderzoeksvraag aan de orde:

- *Hoe ervaren ambtenaren de cultuur van de organisatie op aspecten die van invloed zijn op integer gedrag?*

Zoals in hoofdstuk 1 geschetst heeft het omgaan met integriteit, en daarmee oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk, een relatie met de aanwezige organisatiecultuur.⁴⁷ In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de beleving van cultuuraspecten die relevant zijn voor integriteit en het ervaren van oneigenlijke bestuurlijke druk. Om dit in beeld te brengen heeft de rekenkamer gebruikgemaakt van twee theoretische modellen.

- Ten eerste is gekeken naar de beleving van de werkomgeving die de organisatie biedt en de mate waarin de medewerker zich veilig en gewaardeerd voelt. Om dat in kaart te brengen is onder meer gebruik gemaakt van aspecten van het EVLN-model.⁴⁸
- Ten tweede is specifiek gekeken naar aspecten in de cultuur van een organisatie die het meest van invloed zijn op integer of juist niet-integer gedrag. Hiervoor is gebruik gemaakt van de zogeheten 'integriteitsster'.⁴⁹

Deze modellen zijn vertaald in vragen in de enquête die de rekenkamer heeft voorgelegd aan ambtenaren. Daarnaast heeft de rekenkamer in de verdiepende interviews met ambtenaren stilgestaan bij de cultuur van de organisatie en de invloed die dat heeft op (integer) gedrag.

In paragraaf 3-2 wordt ingegaan op de tevredenheid van medewerkers van de gemeente met hun werkomgeving. Paragraaf 3-3 beschrijft hoe medewerkers de soft controls beleven die het meest van invloed zijn op integer gedrag.

3-2 beleving van de werkomgeving

Rotterdamse ambtenaren zijn in het algemeen behoorlijk positief over hun werkomgeving. De resultaten van de clusters wijken onderling weinig af. Wel valt op dat Stadsbeheer op alle aspecten een iets hogere score heeft (dit wil zeggen dat zij positiever zijn over hun werkomgeving dan gemiddeld). Stadsontwikkeling heeft juist op alle aspecten een lagere score dan het gemiddelde van de gemeente.

Uit de resultaten blijkt dat ambtenaren zich inhoudelijk zeer betrokken voelen bij het werk binnen de organisatie, dat ze een grote loyaliteit hebben jegens de gemeente Rotterdam als

⁴⁷ Huis voor klokkenluiders, 'Integriteit in de praktijk, werken aan cultuur, maart 2017.

⁴⁸ EVLN staat voor: exit, voice, loyalty en neglect. Deze begrippen worden nader toegelicht in paragraaf 3-2.

⁴⁹ Dit model, ook wel het soft controls model genoemd, is opgesteld door Muel Kaptein. Het model wordt gebruikt om oorzaken van gedrag van medewerkers te verklaren. Het model is toegelicht in paragraaf 3-3.

werkgever en dat er maar weinig mensen zijn die overwegen de organisatie te verlaten. Minder positief zijn ze over de mate waarin zij actief kunnen bijdragen aan de inhoud van hun functie en beslissingen op de afdeling en ze voelen relatief minder loyaliteit ten opzichte van hun directe werkomgeving. Ook oordeelt een substantieel deel van de ambtenaren minder positief over elementen die samenhangen met de ervaren veiligheid.

Uit interviews komen verklaringen naar voren waarom een deel van de ambtenaren een minder positief oordeel geeft. Genoemde oorzaken zijn de impact van de reorganisatie, de (mede hierdoor) hoge werkdruk en een stijl van leidinggeven die regelmatig sterk hiërarchisch is en waarbij tegendruk niet gewenst wordt gevonden.

3-2-1 inleiding

Om de beleving van de werkomgeving te duiden heeft de rekenkamer met name gebruikgemaakt van het EVLN-model. Dit model is in de jaren '70 ontwikkeld door Hirschman en later door onder ander Farrel verder uitgebreid. Het wordt in veel onderzoek gebruikt als model om de houding en gedrag van medewerkers te verklaren als gevolg van organisatorische omstandigheden. Het bestaat uit vier aspecten die inzicht bieden in hoe tevreden werknemers met hun werkomgeving zijn en welk gedrag ze (zeggen te) tonen. In de onderstaande tabel zijn de vier aspecten toegelicht.⁵⁰

tabel 3-1: EVLN-model

aspecten	toelichting
exit	de mate waarin een medewerker ervoor kiest bij de organisatie te blijven
voice	de mate waarin een medewerker invloed heeft op zijn functie, zijn mening kan geven en betrokken is bij beslissingen op de afdeling
loyalty	de mate waarin een medewerker zich loyaal voelt aan de organisatie
neglect	de mate waarin een medewerker zich betrokken opstelt bij de organisatie en zijn werk

Naast het EVLN-model (en niet als onderdeel daarvan) heeft de rekenkamer ook specifiek gekeken naar hoe medewerkers van de gemeente de werkomgeving ervaren op het begrip 'veiligheid'.⁵¹ De begrippen 'exit' en 'neglect' hebben een negatieve lading. Om een goede vergelijking te kunnen maken met de positief geformuleerde begrippen ('voice', 'loyalty' en 'veiligheid') zijn de toelichtingen positief geformuleerd. Het meten van de tevredenheid van medewerkers op de genoemde aspecten is gebeurd aan de hand van stellingen die zijn voorgelegd in de enquête van de rekenkamer.

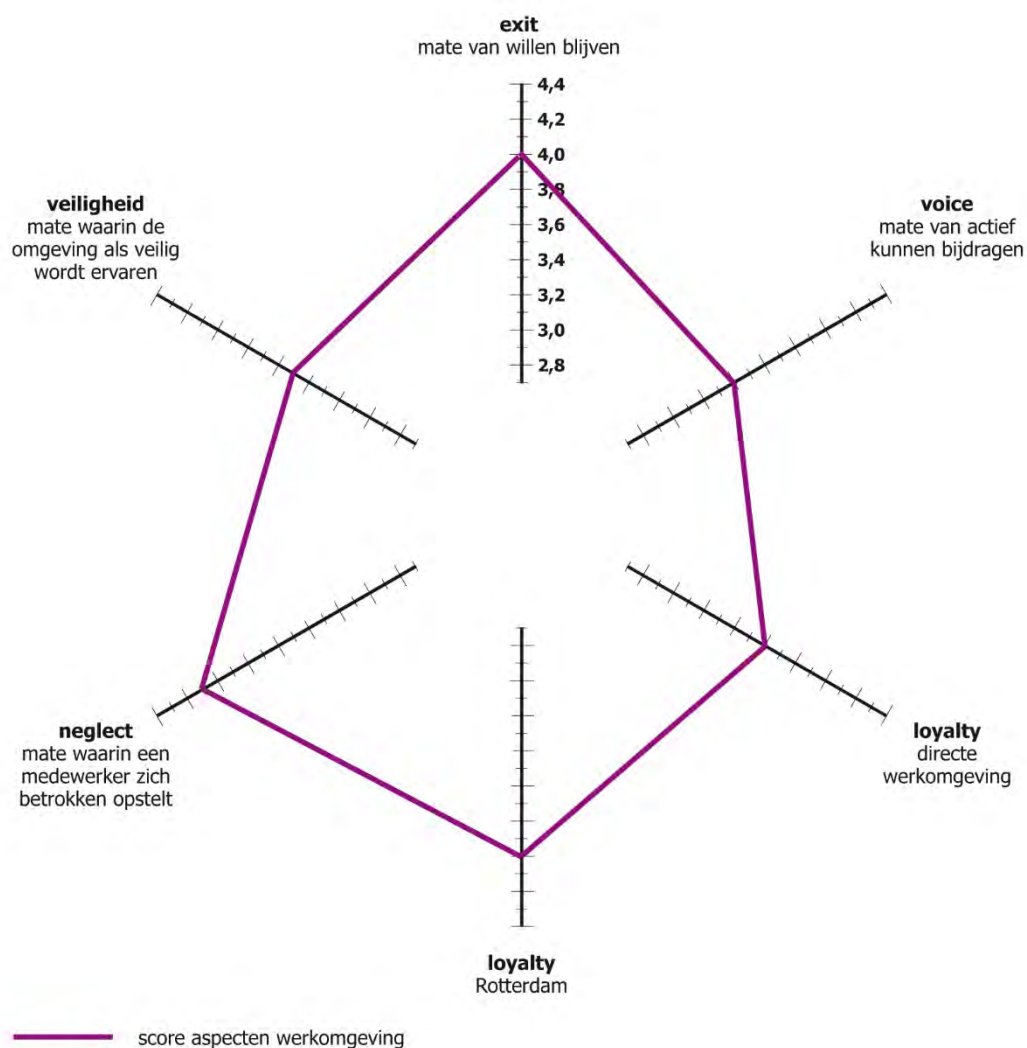
⁵⁰ Naus, F. A. van Iterson, R. Roe, 'Organizational cynicism: Extending the exit, voice, loyalty, and neglect model of employees' responses to adverse conditions in the workplace', in 'Human Relations', Volume: 60, issue: 5, page(s): 683-718, mei 2007.

⁵¹ Stellingen voor dit aspect zijn onder andere ontleend aan De Graaf, G., et al. 'Een luisterend oor, onderzoek naar het interne meldsysteem integriteit binnen de Nederlandse overheid', Quality of Governance, Afdeling Bestuurswetenschappen Vrije Universiteit Amsterdam, 2013.

3-2-2 oordeel over de werkomgeving

In figuur 3-1 is de score opgenomen op de aspecten die relevant zijn voor de beleving van de werkomgeving.⁵² Per aspect geldt dat hoe hoger de score is, hoe tevredener ambtenaren zijn.⁵³

figuur 3-1 score aspecten werkomgeving



In de figuur is te zien dat ambtenaren zich zeer betrokken voelen bij hun werk in de organisatie (het aspect 'neglect') en een grote loyaliteit voelen bij de gemeente Rotterdam als werkgever ('loyalty gemeente Rotterdam'). Ook zijn er weinig mensen die overwegen de organisatie te verlaten ('exit').

⁵² Omdat er een verschil is geconstateerd tussen de loyaliteit aan de gemeente als werkgever en de directe werkomgeving is het aspect 'loyalty' gesplitst en zijn er dus zes aspecten.

⁵³ 5 is de maximale score, 1 is minimaal en 3 is gemiddeld. De scores zijn bepaald aan de hand van stellingen per factor. Per factor is een itemanalyse uitgevoerd bestaande uit een factoranalyse, een analyse van de interne correlatie, Cronbach's alpha en Cronbach's alpha if item deleted. Stellingen met te lage item-totaal correlatie en Cronbach's alpha zijn buiten beschouwing gelaten. Vervolgens zijn de gemiddelde scores op een schaal van 1-5 vastgesteld. Meer informatie is opgenomen in bijlage 1.



Gemeente Rotterdam

Kantoor

Librijesteeg

4

Publieksingang Librijesteeg 2 ←

Publieksingang Bibliotheekrotte 158 om de hoek →

Legitimatie verplicht

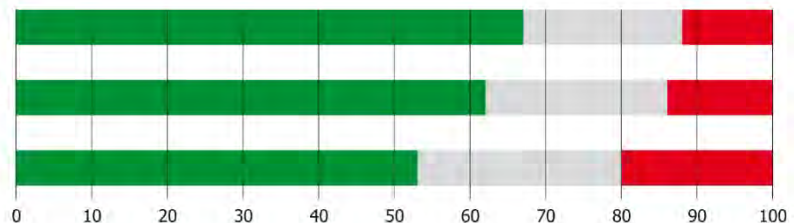
Minder positief oordelen medewerkers over hun loyaliteit aan de directe werkomgeving en de mate waarin zij actief kunnen bijdragen inhoud van hun functie en beslissingen op de afdeling ('voice'). Over de mate waarin er veilige omgeving is, oordelen ambtenaren ook minder positief. Voor deze laatste drie aspecten geldt overigens dat de score nog boven de 3,0 ligt: er zijn meer mensen tevreden dan ontevreden.

De scores op de aspecten zijn opgebouwd uit meerdere stellingen. In figuur 3-2 zijn de resultaten opgenomen van de onderliggende stellingen bij de drie iets lager scorende aspecten. Te zien is dat bij bijna alle stellingen de meerderheid van de ambtenaren een positief oordeel heeft. Ten opzichte van de antwoorden op de andere aspecten is het beeld echter minder positief.

figuur 3-2 uitkomsten per stelling

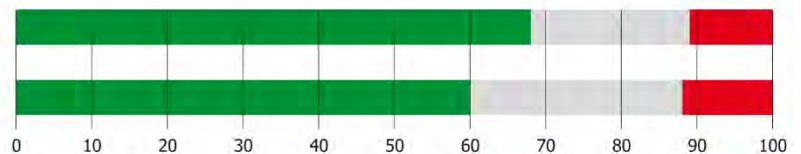
veiligheid

- In mijn directe werkomgeving is het mogelijk om fouten te maken zonder daarvoor gestraft te worden.
- In mijn directe werkomgeving worden fouten gebruikt om van te leren.
- In mijn directe werkomgeving wordt niet gezocht naar zondebokken als er iets fout gaat.



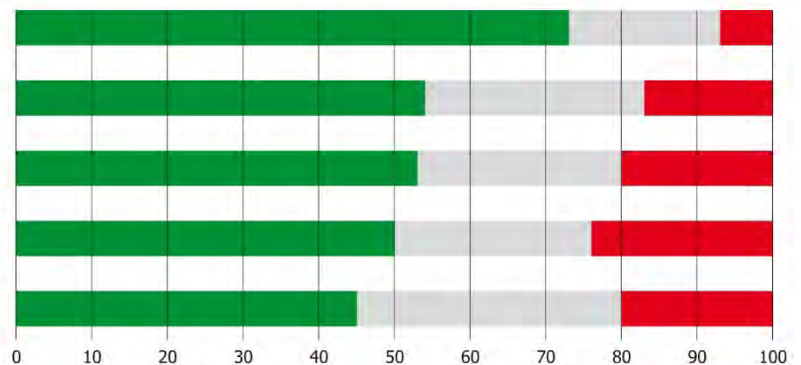
loyalty werkomgeving

- Er is vertrouwen tussen werknemers en leidinggevenden.
- Op mijn werk bestaat een gevoel van saamhorigheid.



voice

- Ik heb veel te zeggen over de inhoud van mijn functie.
- Het is mogelijk om de gang van zaken op mijn afdeling te veranderen.
- Op mijn afdeling wordt naar ieders mening geluisterd.
- Als er op mijn afdeling een beslissing gemaakt moet worden, is iedereen die daar van af moet weten daarbij betrokken.
- Ik heb veel te zeggen over beslissingen die van invloed zijn op mijn functie.



Onderwerpen waar relatief minder ambtenaren een positief oordeel over geven, zijn:

- de mate waarin wordt gezocht naar zondebokken als iets fout gaat ('veiligheid');
- de betrokkenheid bij beslissingen ('voice');
- de mate waarin wordt geluisterd naar meningen ('voice');

- de mate waarin de mening kan worden gegeven over beslissingen die van invloed zijn op de functie ('voice').

Uit de interviews komen verklaringen naar voren voor de lagere scores voor de aspecten 'voice', 'veiligheid' en de loyaliteit die wordt gevoeld voor de directe werkomgeving. Meerdere respondenten geven aan dat de reorganisaties en bezuinigingen van de afgelopen jaren van (negatieve) invloed zijn geweest op de werkomgeving. In die tijd heeft een deel van de ambtenaren zijn baan verloren en hebben veel ambtenaren de dreiging gevoeld hun baan te verliezen. Niet alleen de dreiging hun baan te verliezen, maar ook de manier waarop het proces in verschillende onderdelen van de gemeente is verlopen, heeft geleid tot een gevoel van mindere loyaliteit. Een deel van de respondenten noemt dit proces onzorgvuldig en weinig empathisch. Dit heeft bij hen bijgedragen aan een gevoel van onveiligheid.

Een ander aspect dat een rol speelt, is dat volgens veel respondenten er in meerdere delen van de ambtelijke organisatie sprake is van een (te) hoge werkdruk. Er wordt gewezen op hoge caseloads, onderbezetting, focus op het halen van targets en continue tijdsdruk. Deze hoge werkdruk wordt mede verklaard vanuit de reorganisatie en de huidige organisatiestructuur die door meerdere ambtenaren rommelig en soms zelfs chaotisch wordt genoemd.

Een derde aspect dat wordt genoemd en volgens respondenten invloed heeft op de cultuur en werkomgeving is de managementstijl van leidinggevendenden. Vanzelfsprekend verschilt de stijl van leidinggeven per persoon, maar in de interviews wordt toch opvallend vaak gesproken van een sterk hiërarchische managementstijl. Respondenten ervaren dat het niet gewenst is tegendruk te geven of lastige kwesties bespreekbaar te maken. Enkele respondenten vertellen meerdere onwenselijke of onveilige situaties te hebben aangekaart, maar in plaats van dat zij daarvoor waardering kregen, kregen zij reprimandes. Ze werden ervaren als lastpak. "Er werd zelfs bedreigd: als je zo doorgaat, krijg je ontslag". De betrokken ambtenaren vonden echter dat zij "naar eer en geweten en uit dienstbaarheid naar de stad handelden". Bovendien blijkt uit de gevoerde gesprekken dat de gevolgen voor de direct betrokkenen groot kunnen zijn. Regelmatig heeft het geven van tegendruk geleid tot grote persoonlijke consequenties als een burn-out, arbeidsconflict of de keuze binnen de gemeente naar een ander organisatieonderdeel over te stappen of een baan elders te zoeken.

Andere citaten die de genoemde verklaringen illustreren zijn in het onderstaande kader opgenomen

“Het gevoel is dat ambtenaren uiteindelijk worden geslachtofferd. Om iets voor elkaar te krijgen als ambtenaar moet je momenteel stevig in je schoenen staan”.

“Als je nee zegt tegen een leidinggevende graaf je je eigen graf”.

“Ja-knikkers hebben het binnen deze organisatie makkelijker dan wanneer je een tegengeluid laat horen. Het is vooral doen wat er gezegd wordt en voor de rest je mond houden.

“Het volgen is makkelijker dan nee zeggen. Iedereen wil uiteindelijk zijn baan behouden en niet teveel gedoe”, want “als je je kop boven het maaiveld uitsteekt, dan gaat je kop er van af.”

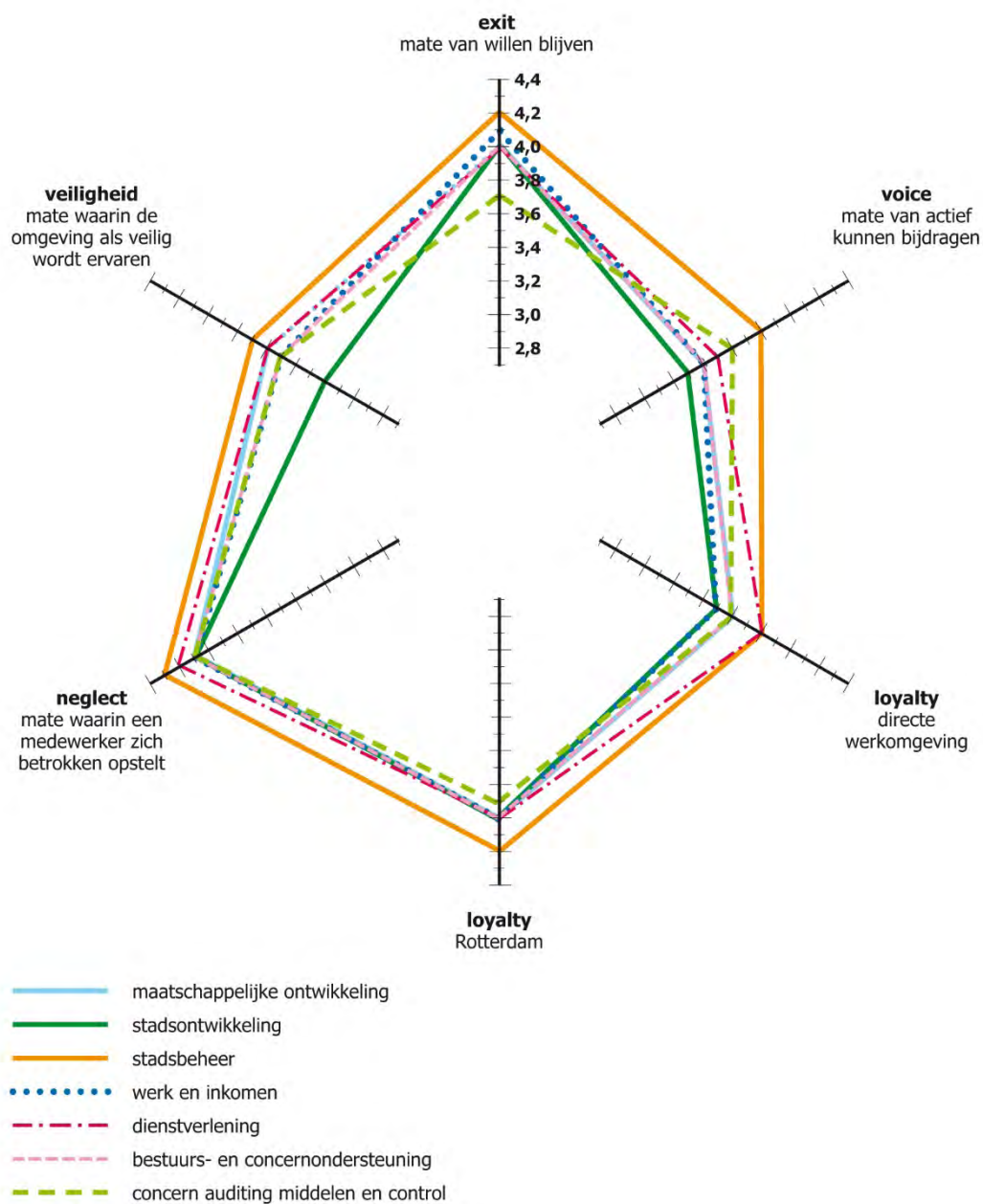
Het is zeker niet zo dat de beschreven verklaringen een representatief beeld geven van de gehele gemeentelijke organisatie. Zoals ook blijkt uit de enquêteresultaten geeft meestal de meerderheid van de respondenten een positief oordeel over de gevraagde aspecten. Ook in de interviews blijkt dat. Er zijn respondenten die vertellen dat ze een ontspannen en veilige sfeer op de werkvloer ervaren, waar ze betrokken worden bij de invulling van hun taken en waar het management belangstelling toont voor de mensen op de werkvloer. Ze kunnen bij hun leidinggevendens terecht als er sprake is van onvrede. Daar worden ook positieve voorbeelden van gegeven.

3-2-3 oordeel werkomgeving per cluster

De resultaten van de clusters laten grotendeels eenzelfde patroon zien als dat van de gehele organisatie. Wel zijn er per aspect verschillen te constateren. Op vijf van de zes aspecten zijn de verschillen statistisch significant. Alleen bij het aspect ‘loyalty-directe werkomgeving’ is dit niet het geval. In de onderstaande figuur zijn de resultaten per cluster weergegeven. ⁵⁴

⁵⁴ Naast de medewerkers van de zes clusters van de organisatie zijn ook medewerkers van Concern Auditing en van Middelen en Control betrokken in het onderzoek. Zij vormen weliswaar geen gezamenlijke cluster, maar zijn vanwege hun relatief beperkte omvang samengevoegd.

figuur 3-3 score aspecten werkomgeving per cluster



Te zien is dat Stadsbeheer op alle aspecten de hoogste score heeft. Op bijna alle aspecten zijn de verschillen met de overige clusters ook relatief groot. Bij Stadsontwikkeling valt op dat deze op alle aspecten lager scoort dan het gemiddelde van de gemeente. Met name is de score op het aspect 'veiligheid' opvallend. De afwijking ten opzichte van de overige clusters is ook relatief groot. Bij de overige clusters zijn de verschillen met het gemiddelde van de gehele organisatie minder opvallend. Bij het ene aspect ligt de score iets boven het gemiddelde, bij het andere aspect er iets onder.

Op basis van de gehouden interviews met ambtenaren van het cluster Stadsontwikkeling kan enig inzicht worden gekregen in de reden waarom op meerdere aspecten, met name veiligheid, lager wordt gescoord dan andere clusters. Respondenten merken op dat de effecten van de reorganisatie, hoge werkdruk en meerdere incidenten een forse impact hebben gehad op het cluster. Ook geven meerdere respondenten aan dat het ontslag van de voormalige clusterdirecteur de nodige negatieve invloed heeft gehad op de cultuur en het gevoel van veiligheid.

3-3 beleving van soft controls

Ambtenaren hebben aangegeven hoe zij het gedrag van Rotterdamse bestuurders ervaren op aspecten die relevant zijn voor het ontstaan van integriteitsrisico's. Over de meeste aspecten zijn ambtenaren redelijk positief. Voor de 'transparantie' (niet integer gedrag wordt altijd ontdekt), 'handhaving' (overtreders worden bestraft) en 'bespreekbaarheid' worden lagere scores geven. Blijkbaar blijft in de beleving van ambtenaren eventueel niet-integer handelen van bestuurders verborgen en onbestraft. Ook in vergelijking met de resultaten van ander onderzoek zijn de scores op deze aspecten relatief laag. Naarmate ambtenaren meer direct contact met bestuurders hebben, zijn zij positiever over het gedrag van bestuurders. De verschillen in gegeven antwoorden tussen clusters zijn beperkt.

3-3-1 inleiding

De cultuur van een organisatie beïnvloedt het gedrag van medewerkers en heeft daarmee ook invloed op het ontstaan van risico's en incidenten. De aspecten die het meest van invloed zijn op het gedrag van mensen zijn opgenomen in de 'integriteitsster'.⁵⁵ Deze bestaat uit zeven aspecten of 'soft controls'. Hoe prominenter deze in een organisatie aanwezig zijn, des te groter is de kans op gewenst gedrag en des te kleiner de kans op risico's en incidenten.⁵⁶ In onderstaande tabel zijn de aspecten opgenomen.

⁵⁵ De integriteitsster is ontwikkeld door Muel Kaptein, hoogleraar business ethics and integrity management aan de Erasmus Universiteit, uit: Kaptein, M., De manager als de soft control, over meten en monitoren van integriteit, uit congresverslag integriteit en het beoordelen van soft controls, een kwestie van cultuur en management. Ministerie van Financiën, Projectbureau Forensische Accountancy Rijksoverheid, april 2007 p. 8-12.

⁵⁶ M. Kaptein, R. Rozekrans en R. de Groot, Integriteitklimaat als auditobject, MAB, oktober 2005, p. 466-474. Het model is later aangepast waarbij bespreekbaarheid is opgesplitst in bespreekbaarheid en aanspreekbaarheid. Voor dit onderzoek is deze splitsing niet gemaakt.

tabel 3-2: integriteitsfactoren

aspect	toelichting
helderheid	het is duidelijk wat wel en niet moreel verantwoord is
voorbeeldgedrag	gedrag van het management versterkt de boodschap (of kan de boodschap ondergraven bij tegengesteld gedrag)
betrokkenheid	motivatie, loyaliteit en respectvolle behandeling
uitvoerbaarheid	er worden realistische doelen gesteld met voldoende middelen
transparantie	niet-integer gedrag wordt ontdekt
bespreekbaarheid	er kan over integriteit gesproken worden
handhaafbaarheid	overtreders worden bestraft

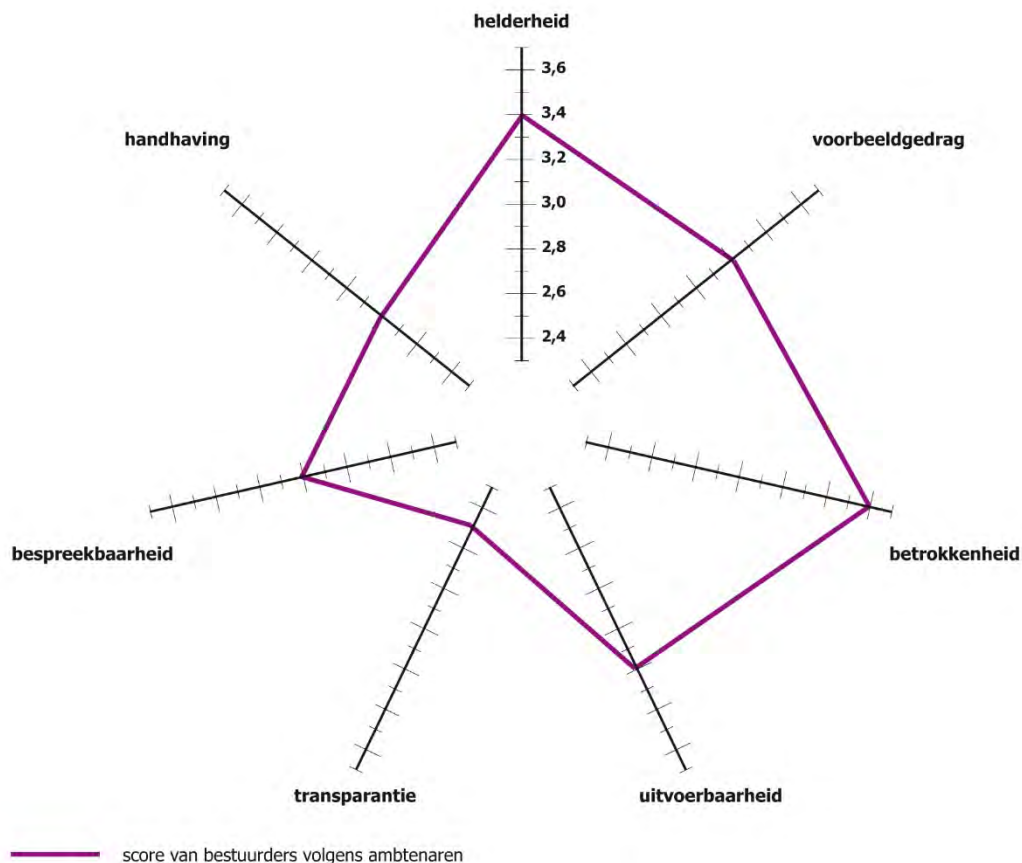
Meting van de beleving van de genoemde aspecten heeft plaatsgevonden aan de hand van hiervoor ontwikkelde stellingen. De stellingen zijn toegespitst op het gedrag van bestuurders. Zo luidt bijvoorbeeld een stelling voor voorbeeldgedrag: 'De bestuurders van de gemeente Rotterdam waar ik mee te maken heb, dragen uit dat ze integer gedrag belangrijk vinden'. De stellingen zijn voorgelegd in de enquête van de rekenkamer.

3-3-2 beleving gedrag bestuurders

Figuur 3-4 laat de scores zien op de zeven onderscheiden aspecten. Per aspect geldt dat hoe hoger de score is, hoe meer bestuurders dit gedrag volgens medewerkers vertonen. ⁵⁷

⁵⁷ 5 is de maximale score, 1 is minimaal en 3 is gemiddeld. De scores zijn bepaald aan de hand van stellingen per factor. Per factor is een itemanalyse uitgevoerd bestaande uit een factoranalyse, een analyse van de interne correlatie, Cronbach's alpha if item deleted. Stellingen met te lage item-totaal correlatie en Cronbach's alpha zijn buiten beschouwing gelaten. Vervolgens zijn de gemiddelde scores op een schaal van 1-5 vastgesteld. Meer informatie is opgenomen in de bijlage.

figuur 3-4 score van bestuurders op integriteitster, volgens ambtenaren



De meeste factoren krijgen een gemiddelde score (rond de 3,0). Opvallend is dat 'betrokkenheid' relatief hoog scoort. Dit is gevraagd met de stellingen 'de bestuurders zijn gemotiveerd om op een integere wijze het beste voor de stad te realiseren' en 'de bestuurders zijn zich er goed van bewust dat zij de publieke belangen moeten dienen'. Lage scores zijn er voor de factoren 'transparantie' en 'handhaving'. Blijkbaar is het de beleving van relatief veel ambtenaren dat eventueel niet-integer gedrag van bestuurders verborgen en onbestraft blijft.

Uit nadere analyse blijkt dat ambtenaren die vaak of regelmatig direct contact hebben met bestuurders op alle aspecten positiever oordelen dan gemiddeld. Eenzelfde resultaat treedt op als wordt ingezoomd op de salarisschaal. Ambtenaren in schaal 14 of hoger zijn op alle aspecten duidelijk positiever in hun beleving. Overigens is er een duidelijke relatie tussen de hoogte van de salarisschaal en de mate van contact met bestuurders.

uitkomsten van Rotterdam in perspectief

Om de uitkomsten in perspectief te plaatsen zijn de resultaten van onderzoek van Kaptein te gebruiken als vergelijking.⁵⁸ Voor dit onderzoek zijn 341 afdelingen van diverse organisaties ondervraagd (afdelingen uit verschillende willekeurige Nederlandse organisaties, zowel bedrijfsleven als overheden, en overwegend uit de provincie Zuid-Holland). De resultaten zijn vanwege een andere schaal (1-6 in plaats van 1-5) niet één op één te vergelijken met het onderzoek van de rekenkamer. Wel valt op dat de scores van alle aspecten in dat onderzoek boven de neutrale, middelste waarde uitkomen (de uitkomsten variëren van 3,7 tot 4,6). Er zijn dus meer mensen tevreden dan ontevreden bij alle aspecten. In Rotterdam liggen meerdere scores op of onder de neutrale waarde. Vooral de resultaten voor de aspecten 'bespreekbaarheid', 'transparantie' en 'handhaving' zijn in Rotterdam relatief laag in vergelijking tot de uitkomsten van dit onderzoek.

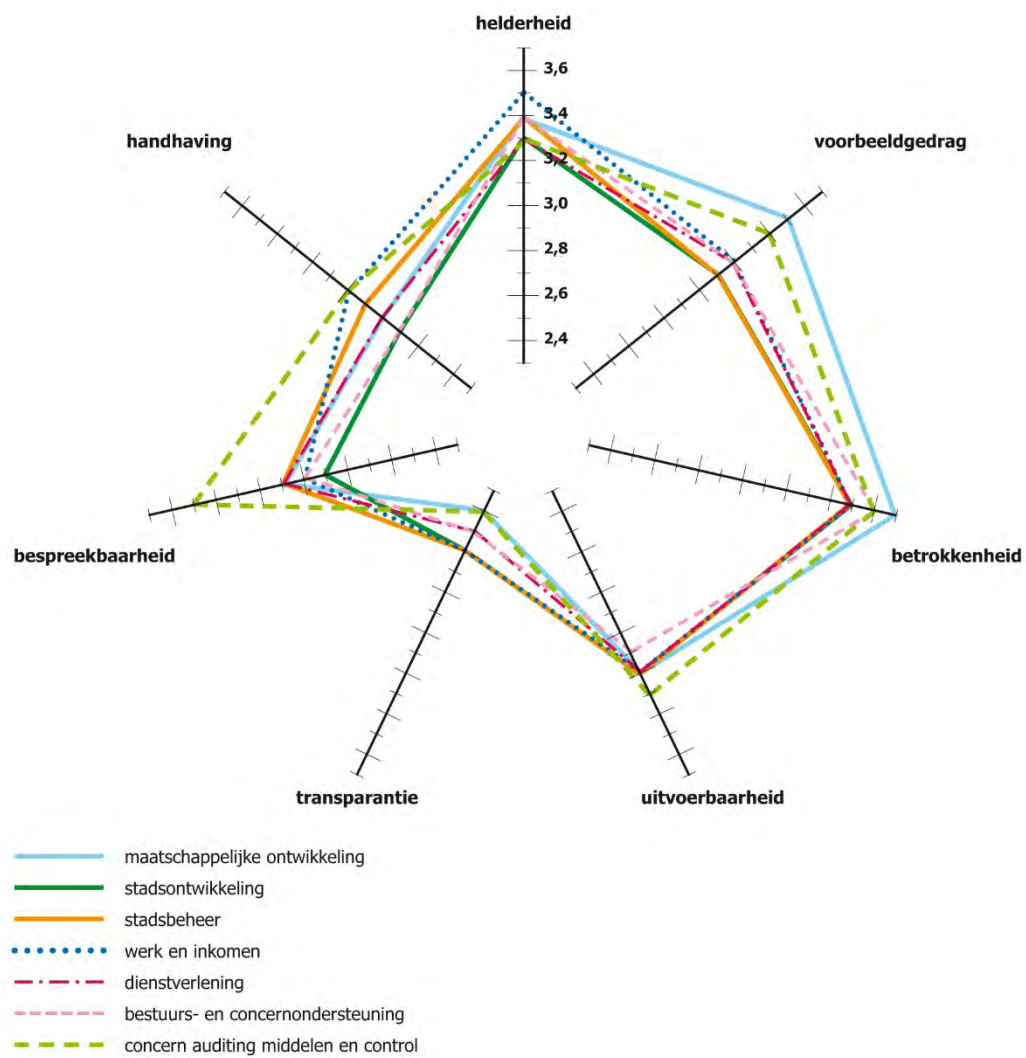
3-3-3 beleving van gedrag door bestuurders per cluster

Het beeld per cluster lijkt sterk op dat van de gemeente als geheel (figuur 3-5). De onderlinge verschillen tussen clusters zijn klein. Alleen voor 'voorbeeldgedrag', 'transparantie', 'bespreekbaarheid' en 'handhaving' zijn er statistisch significante verschillen. Wel valt op dat Concern Auditing / Middelen en Control bijna over de gehele linie iets positiever oordeelt over het gedrag van bestuurders. Opvallend is het hogere oordeel over bespreekbaarheid (mate waarin bestuurders ervoor openstaan aangesproken te worden op integer gedrag). Verder valt op dat ambtenaren bij Stadsontwikkeling juist een relatief lage score voor 'bespreekbaarheid' geven.

Voor de verschillen tussen de clusters zijn op basis van de enquête geen verklaringen te geven. Er zijn alleen gesloten vragen gesteld.

⁵⁸ Kaptein, M., Understanding unethical behavior by unraveling ethical culture, in 'Human relations' 2011, 64(6), pp. 843–869.

figuur 3-5 score op de integriteitster per cluster





museum
ROTTERDAM

VAN
DE
STAD

ROTTERDAM
STAD

4 perceptie oneigenlijke bestuurlijke druk

4-1 inleiding

In dit hoofdstuk worden de opvattingen van ambtenaren behandeld over wat oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk is. Daarmee wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

- *Wat verstaan ambtenaren onder oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk?*

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag is gebruikgemaakt van zowel enquêteresultaten als interviews. In paragraaf 4-2 wordt ingegaan op waar het volgens ambtenaren bij oneigenlijke bestuurlijke om gaat. In paragraaf 4-3 wordt hier aan de hand van concrete voorbeelden dieper op ingegaan. In paragraaf 4-4 behandelt de opvattingen van de ambtelijke top en van bestuurders.

4-2 opvattingen vormen oneigenlijke bestuurlijke druk

Hoewel er verschillen tussen clusters zijn, noemen ambtenaren machtsmisbruik door bestuurders om iets door ambtenaren (niet) te laten doen verreweg het vaakst als vorm van oneigenlijke bestuurlijke druk (76%). Ongeveer een derde van de ambtenaren noemt het gedwongen worden tot het achterhouden of manipuleren van informatie (35%) en het gedwongen worden buiten de regels om te werken (34%), als vormen van oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk. Binnen het ambtelijk apparaat lijkt geen brede consensus te bestaan over de bestempeling van verschillende vormen van oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk.

In de enquête is een open vraag opgenomen over wat de respondent onder oneigenlijke bestuurlijke druk verstaat. De rekenkamer heeft de vele antwoorden in drie categorieën onderverdeeld:

- *machtsmisbruik: dreigen met ontslag of overplaatsing: gedwongen worden iets (niet) te doen wat het persoonlijk belang van een bestuurder dient.*
- *niet transparante besluitvorming, informatie achterhouden: gedwongen worden de raad of de pers niet helder of volledig te informeren of informatie te manipuleren.*
- *negeren wet- en regelgeving en procedures: gedwongen worden om regels opzij te zetten of procesafspraken en procedures bewust te negeren.*

Tabel 4-1 laat zien hoe vaak deze categorieën zijn genoemd, zowel in totaal als per cluster.

tabel 4-1: opvattingen ambtenaren over oneigenlijke bestuurlijke druk (N=1.659)

	machts- misbruik	geen transparantie	negeren regels
totaal	76%	35%	34%
Bestuurs- en Concernondersteuning (N = 486)	82%	31%	23 %
Stadsbeheer (N = 170)	81%	36%	26%
Dienstverlening (N = 100)	77%	37%	33%
Werk en Inkomen (N = 118)	75%	31%	47 %
Stadsontwikkeling (N = 344)	73%	29%	53 %
Maatschappelijke Ontwikkeling (N = 375)	71%	45%	36%
Concern Auditing / Middelen en Control (N = 53)	62 %	47 %	17 %

noot: vetgedrukte cijfers: > 10%-punt afwijking van gemiddelde.

Uit de bovenstaande tabel 4-1 blijkt dat machtsmisbruik waarmee ambtenaren gedwongen worden iets te laten of te doen, het vaakst wordt genoemd als een vorm van oneigenlijke bestuurlijke druk, namelijk door ruim driekwart (76%) van de ambtenaren. Ruim een derde van de ambtenaren (35%) noemt gedwongen worden tot niet transparante besluitvorming en het achterhouden van informatie als vorm van oneigenlijke bestuurlijke druk. Het gedwongen worden tot het negeren van wet- en regelgeving en procedures wordt eveneens door ruim een derde (34%) van de ambtenaren genoemd als een vorm van oneigenlijke bestuurlijke druk.

Hoewel machtsmisbruik in alle clusters het vaakst is genoemd, zijn er verschillen waar te nemen tussen de clusters. In tabel 4-1 zijn grote afwijkingen (> 10%-punt) ten opzichte van het totaal en het gemiddelde vet weergegeven. Zo wordt het gedwongen worden regels te negeren relatief weinig door ambtenaren van Concern Auditing / Middelen en Control en het cluster Bestuurs- en Concernondersteuning genoemd en relatief vaak door ambtenaren van de clusters Stadsontwikkeling en Werk en Inkomen. Ambtenaren van Concern Auditing / Middelen en Control en het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling noemen het gedwongen worden tot het achterhouden van informatie relatief vaker als voorbeeld van oneigenlijke bestuurlijke druk dan ambtenaren van andere clusters.

4-3 opvattingen voorbeelden politiek-bestuurlijke druk

Veel voorgelegde voorbeelden van oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk worden door verreweg de meeste ambtenaren ook als oneigenlijk beschouwd. Binnen clusters ontstaat een verdeeld beeld bij voorbeelden waarbij bestuurders ambtenaren tot spoed manen om een burger voorrang te verlenen of om procedures te versnellen en waarbij ambtenaren onder druk worden gezet om op een bepaalde manier met informatie om te gaan. In het eerste geval vindt bijna twee derde van de ambtenaren dit een eigenlijke vorm van politiek-bestuurlijke druk. Het om politieke redenen bepaalde cruciale informatie (nog) niet aan de raad laten melden, wordt door bijna de helft van de ambtenaren als eigenlijke druk beschouwd.

4-3-1 inleiding

Uit de vorige paragraaf komt onder ambtenaren geen volledige consensus naar voren over wat onder oneigenlijke bestuurlijke druk dient te worden verstaan. Dat kan te maken hebben met de open vraagstelling. Om een scherper beeld te krijgen van wat ambtenaren onder oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk verstaan, zijn aan hen acht fictieve (maar bij de werkzaamheden van het cluster passende) voorbeeldsituaties van politiek-bestuurlijke druk voorgelegd. Deze hebben voor elk cluster betrekking op dezelfde twee thema's (vier voorbeelden per thema): er moet van de bestuurder iets met spoed worden geregeld en de bestuurder wil de informatievoorziening beïnvloeden. De respondent is gevraagd of zij het voorbeeld als oneigenlijke druk beschouwen. In onderstaand kader staan twee voorbeelden opgenomen van oneigenlijke bestuurlijke druk.

thema 'spoed' voorbeeld cluster Stadsontwikkeling

achtergrondinformatie:

Er is op jouw afdeling een aanvraag binnengekomen voor de bouw van een pand. De aanvrager wil in het te bouwen pand een café beginnen. In een overleg met de wethouder waarbij jij aanwezig bent, blijkt dat de wethouder weet dat deze aanvraag is ingediend. De wethouder, die bestuurlijk verantwoordelijk is voor bouwvergunningen, wil dat je de aanvraag met spoed afhandelt.

hypothetisch voorbeeld bestuurlijke druk:

De wethouder vertelt je erbij dat de aanvrager een partijgenoot is en dat hij hem daarom heeft beloofd dat zijn aanvraag met voorrang zal worden afgehandeld.

thema 'omgaan met informatie' voorbeeld cluster Dienstverlening

achtergrondinformatie:

Je hebt opdracht gekregen een concept op te stellen voor een nieuwe beleidsnota "dienstverlening gemeente Rotterdam". Enkele maanden geleden heeft de wethouder jou gevraagd om een klanttevredenheidsonderzoek naar de dienstverlening uit te laten voeren en de uitkomsten hiervan mee te nemen in de nieuwe nota. Het streefcijfer voor de dienstverlening is minimaal een 7 en bij voorkeur een 8. Helaas komt uit het klanttevredenheidsonderzoek slechts een 6 naar voren. De wethouder is niet blij met de uitkomst van het klanttevredenheidsonderzoek.

hypothetisch voorbeeld bestuurlijke druk:

De wethouder vraagt je om de uitkomsten van het klanttevredenheidsonderzoek niet te vermelden in de nota. Hij zegt dat als je hier bezwaren tegen hebt, je te star bent en niet geschikt voor deze klus. Hij zal dan de gemeentesecretaris vragen om je over te plaatsen.

4-3-2 beoordeling voorbeelden spoed

Tabel 4-2 laat zien in welke mate de respondenten de vier situaties waarin de bestuurder wil dat er iets met spoed gebeurt, als eigenlijke of oneigenlijke druk beschouwen.

tabel 4-2: beoordeling respondenten voorbeelden speed (N=1.988)

	situatie 1	situatie 2	situatie 3	situatie 4
oneigenlijk	98%	89%	89%	31 %
eigenlijk	1%	7%	7%	59 %
weet niet	1%	4%	4%	10%
totaal	100%	100%	100%	100%

Uit tabel 4-2 blijkt dat er over de eerst drie situaties een grote mate van consensus is dat het verzoek oneigenlijk is. De opvattingen van ambtenaren verschillen het meeste bij situatie 4. Dit zijn klaarblijkelijk grensgevallen. De gebruikte voorbeelden zijn in bijlage 2 opgenomen. Hierna wordt voor enkele clusters nader ingegaan op de voorgelegde situaties.

per cluster

Tabel 4-3 laat de beoordelingen per cluster zien waar het gaat om de vierde situatie.

tabel 4-3: beoordeling situatie 4, per cluster (N=1.988)

cluster	eigenlijk	oneigenlijk	weet niet
Stadsontwikkeling (N=422)	52%	34%	14%
Maatschappelijke Ontwikkeling (N=447)	83%	10%	7%
Werk en Inkomen (N=148)	28%	63%	9%
Stadsbeheer (N=200)	52%	41%	7%
Dienstverlening (N=117)	52%	38%	10%
Bestuurs- en Concernondersteuning (N=593)	58%	31%	11%
Concern Auditing / Middelen en Control (N=61)	92%	5%	3%
totaal	59%	31%	10%

Tabel 4-3 laat zien dat er binnen elk cluster verschil van opvatting bestaat tussen ambtenaren over de beoordeling van situatie 4. De voorgelegde voorbeelden per cluster verschillen (zie bijlage 2). Grote consensus bestaat onder ambtenaren van de clusters Maatschappelijke Ontwikkeling en Concern Auditing / Middelen en Control. 83% van de ambtenaren van het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling beschouwt het voorgelegde voorbeeld voor het eigen cluster als eigenlijke druk. 92% van de ambtenaren van Concern Auditing / Middelen en Control is van mening dat het voorbeeld van het eigen cluster eigenlijke druk is.

Van het cluster Werk en Inkomen ziet 28% het voorgelegde voorbeeld als eigenlijke druk. Bij het cluster Dienstverlening zijn de opvattingen zeer verdeeld: 52% beschouwt het voorbeeld als een eigenlijke vorm van druk en 38% als een oneigenlijke vorm. Op de aan ambtenaren van Werk en Inkomen en van Dienstverlening voorgelegde voorbeelden, wordt hieronder nader ingegaan.

Ambtenaren van het cluster Werk en Inkomen kregen de onderstaande casus voorgelegd, waarin wordt gevraagd voorrang aan een cliënt te verlenen.

thema spoed van cluster Werk en Inkomen

achtergrondinformatie:

De wasmachine van mevrouw Van Driel, die in de bijstand zit, is kapot. De gemeente heeft voor dergelijke calamiteiten voor mensen met een laag inkomen de bijzondere bijstand. Voor de aanvraag van bijzondere bijstand moet echter wel een aantal formulieren worden ingevuld en een aantal bewijsstukken worden aangeleverd (overzicht schulden, eigen vermogen, maandelijkse inkomsten, etc.). Daarna heeft de gemeente 6 weken de tijd om een verzoek voor bijzondere bijstand te beoordelen. Mevrouw van Driel heeft een gesprek gehad met de wethouder. De wethouder komt na dit gesprek naar je toe met de vraag of je deze aanvraag met spoed kan afhandelen.

hypothetische voorbeeld bestuurlijke druk:

De wethouder vertelt je erbij dat hij mevrouw Van Driel heeft beloofd dat zij binnen een week een beschikking krijgt. Ze heeft 6 kinderen en kan zo de was niet doen. De wethouder vraagt je deze aanvraag prioriteit te geven en dit in orde te maken.

Zoals uit tabel 4-3 blijkt, beschouwt bijna een derde van de ambtenaren van Werk en Inkomen dit als een eigenlijke vorm van druk, waar dit naar het oordeel van de rekenkamer oneigenlijke druk is, omdat op zijn minst de schijn van bevoordeling wordt gewekt. In de onderstaande tabel 4-4 staan enkele motivaties van respondenten waarom zij vinden dat er in het gegeven voorbeeld wel of juist niet sprake is van oneigenlijke bestuurlijke druk.

Enkele motivaties waarom het verzoek van de wethouder eigenlijk is, wijzen op de eigen rol en verantwoordelijkheid van de wethouder. De motivaties waarom het verzoek om prioriteit aan een bepaalde cliënt te verlenen oneigenlijk is, hebben betrekking op de vermeende ongelijkheid die hieruit zou voortvloeien. Dit is in lijn met een eerdere bevinding in tabel 4-1, waaruit blijkt dat het negeren van wet- en regelgeving door 47% van de ambtenaren uit het cluster Werk en Inkomen bestempeld wordt als oneigenlijk (de op één na hoogste score van alle clusters is). Veel respondenten gaven daarbij expliciet aan het negeren van regels om voorrang te verlenen aan een individuele cliënt als een probleem te zien.

tabel 4-4: eigenlijkheid en motivatie voorbeeldsituatie 4 Werk en Inkomen, thema spoed

eigenlijkheid	motivatie
eigenlijk	De behandeltijd is een richtlijn en er wordt niet verwacht dat beoordelingscriteria voor de toekenning worden geschonden.
eigenlijk	Wethouder kan op basis van eigen afweging oordelen dat een spoedaanvraag hier terecht is. De juiste procedures worden (versneld) gevolgd.
eigenlijk	De gezinssamenstelling van mevrouw Van Driel is van dien aard, dat de wethouder het noodzakelijk vindt om de aanvraag met spoed te behandelen. Objectief beschouwd geen vreemd advies.
oneigenlijk	Er zijn nog vele anderen mensen die (toevallig) geen gesprek hebben gehad met de wethouder waarbij de situatie wellicht schrijnender is en wel 6 weken moeten wachten. De wethouder kan niet zo'n toezegging doen zonder de afdeling te hebben geraadpleegd.
oneigenlijk	Omdat deze aanvraag voorrang krijgt door toedoen van de wethouder, omdat hij vindt dat deze aanvraag meer spoed heeft dan de andere aanvragen die eerder gedaan zijn (en waarbij het vaak zo zal zijn dat andere aanvragers in een soortgelijke situatie zitten). Bovendien beïnvloedt de wethouder de uitkomst van de aanvraag door te vragen om het in orde te maken. Hij vindt dat mevrouw van Driel een nieuwe wasmachine moet krijgen (binnen korte tijd), zonder de bewijsstukken te hebben beoordeeld. Bij beoordeling kan naar voren komen dat de aanvraag afgewezen moet worden of dat een hersteltermijn moet worden geboden, maar het is duidelijk dat de wethouder wil dat de aanvraag wordt toegekend.
oneigenlijk	Natuurlijk levert het druk op en is het niet in verhouding naar de andere burgers van de stad. Maar ik kan ook begrijpen dat een wethouder afspraken maakt en die graag wil nakomen. Toch is het niet aan de wethouder om de uitvoering zo te belasten.

Ambtenaren van het cluster Dienstverlening kregen een casus voorgelegd waarbij verzocht werd om een aanvraag voor kwijtschelding afvalstoffenheffing met spoed te behandelen (zie onderstaand kader).

thema spoed van cluster Dienstverlening

achtergrond informatie:

Je werkt op de afdeling Belastingen. Je houdt je onder andere bezig met aanvragen om gemeentelijke belastingen kwijt te schelden. Eén van de wethouders komt bij je binnen met het verzoek om een specifieke aanvraag met spoed af te handelen. Het gaat om een aanvraag van een kleine ondernemer om de afvalstoffenheffing kwijt te schelden.

hypothetische voorbeeld bestuurlijke druk:

De wethouder vertelt je erbij dat hij de ondernemer gisteren zelf heeft gesproken. Het gaat om iemand die zwaar in de schuldproblemen zit, maar er alles aan probeert te doen om uit die situatie te komen. Het zou de ondernemer heel erg helpen als hij op korte termijn zekerheid heeft over het kwijtschelden van de afvalstoffenheffing.

In dit geval zijn de ambtenaren van het cluster Dienstverlening sterker verdeeld over de vraag of er sprake is van oneigenlijke druk dan de ambtenaren van Werk en Inkomen. Ongeveer de helft (52%) vindt het een vorm van eigenlijke druk, hoewel het vanwege de gewekte schijn van bevoordeling als oneigenlijk moet worden beschouwd.

In de onderstaande tabel 4-5 staan enkele motivaties van respondenten waarom zij vinden dat er in het gegeven voorbeeld wel of juist niet sprake is van oneigenlijke bestuurlijke druk.

tabel 4-5: eigenlijkheid en motivatie voorbeeldcase 4 Dienstverlening thema speed

eigenlijkheid	motivatie
eigenlijk	Wij worden geacht Rotterdammergericht te werken, waarbij een aanvraag z.s.m. wordt afgedaan. In dit specifieke geval zou de combinatie met schulden én het feit dat het een ondernemer is (met personeel?) voor mij reden kunnen zijn om hier prioriteit aan te geven. Uiteraard zonder termijnen van andere dossiers hierdoor te overschrijden.
eigenlijk	Een ieder moet gelijke kansen hebben. In de grote massa kunnen individuele gevallen onder water geraken en moet het mogelijk zijn om aandacht voor deze specifieke gevallen te hebben. Wij werken tenslotte voor de burger en die moet erbij gebaat zijn. Mag geen voortrekken zijn.
eigenlijk	Wethouders moeten in noodgevallen kunnen signaleren en burgers/ondernemers kunnen helpen.
oneigenlijk	Ik vind dit verzoek niet integer. Iedereen, burgers/ondernemers moeten gelijk behandeld worden.
oneigenlijk	Iedereen moet op zijn beurt wachten. Als je kwijtschelding aanvraagt zit je net als de anderen in de financiële problemen. Als je dit niet doet dan gaat iedereen naar de wethouder voor een voorkeursbehandeling.
oneigenlijk	Wethouder bemoeit zich met uitvoering gemeentetaken in specifiek geval en hij slaat daarbij de lijn over. Het is oneigenlijk dat een wethouder met uitvoerend personeel over prioritering praat.

In het voorbeeld van het cluster Dienstverlening gaat het om de kwijtschelding van afvalstoffenheffing. De toekenning van kwijtschelding voor afvalstoffenheffing wordt over het algemeen sterk bepaald door regels, normen en procedures die door de gemeente zelf zijn vastgesteld.⁵⁹ Dat kan in het bovenstaande voorbeeld bijdragen aan de overtuiging van 38% van de ambtenaren dat afwijken van deze procedures en regelgeving niet wenselijk is. Desalniettemin vindt een kleine meerderheid (52%) van de ambtenaren van het cluster Dienstverlening het voorbeeld een vorm van eigenlijke druk. Een reden die genoemd wordt is het Rotterdamgericht werken, waarbij het de cultuur is om aanvragen snel af te handelen en het belang om oog te hebben voor specifieke gevallen.

verklaringen verschillende opvattingen ambtenaren

⁵⁹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2017-219022.html>, verkregen op 17 mei 2018.

De vraag is hoe het is te verklaren dat ambtenaren een voorbeeld van druk als oneigenlijk beschouwen, terwijl anderen binnen hetzelfde cluster het juist als eigenlijk beschouwen. Afgaande op de toelichtingen van de respondenten is dit over het algemeen terug te voeren op het belang dat zij hechten aan regels en procedures in de taakuitoefening. In tabel 4-4 en tabel 4-5 staan reeds enkele voorbeelden. Andere typerende citaten zijn “gelijke gevallen moeten gelijk behandeld worden, als je dat als ambtenaar niet doet, is dat in strijd met het gelijkheidsbeginsel” of “het is oneigenlijke druk, want de wethouder wendt zich tot een individuele medewerker en dat impliceert voor de medewerker dat hij de aanvraag positief beoordeelt.”

Het grote belang dat wordt gehecht aan het juist volgen van procedures – wat op zich goed passend is bij de professionaliteit van de ambtenaar – kan op gespannen voet staan met de evenzeer noodzakelijke ambtelijke loyaliteit aan de bestuurder. Verschillende respondenten benadrukken dit aspect van de politiek-ambtelijke verhoudingen. Zo vinden meerdere ambtenaren prioritering door een wethouder een legitieme politieke keuze: “hij is eindverantwoordelijke en bepaalt dus de prioriteiten”. Soortgelijke toelichtingen zijn “enerzijds geeft het wel druk, omdat er op snelheid van handelen wordt gewezen, wat uit gaat van de veronderstelling dat er anders langzaam gewerkt zal worden. Anderzijds is de opmerking begrijpelijk vanuit de optiek van een wethouder” of “enige druk is in de politieke context geoorloofd. Het kan dat een wethouder de druk en snelheid opvoert.”

Illustratief in dit verband is een uitspraak van toenmalig wethouder De Jonge in een interview in het AD (zie kader).⁶⁰

citaat uit interview AD met wethouder De Jonge

Vraag: U heeft zich als wethouder ook met individuele zaken bemoeit?

“Zeker! Iedere dag krijg ik wel een paar mailtjes van mensen die niet meer weten waar ze het zoeken moeten. Ik heb die allemaal gelezen en zelf opdracht gegeven het op te lossen. Ik zie dat soort problemen als een test: werkt het beleid in het individuele leven van mensen?”

Het voorbeeld van de wethouder laat de politiek-maatschappelijke context zien waarin hij opereert en van waaruit verzoeken aan ambtenaren kunnen volgen om bepaalde individuele zaken op te pakken. Een groter deel van de ambtenaren heeft duidelijk oog voor die specifieke rol van de wethouder. Een derde deel van de ambtenaren problematiseert dit – vanuit een zekere eigen professionaliteit – echter en ziet het als oneigenlijk handelen.

4-3-3 beoordeling voorbeelden informatie achterhouden

Tabel 4-6 laat zien in welke mate respondenten vier situaties, waarin de bestuurder wil dat de informatievoorziening wordt beïnvloed, als oneigenlijke druk beschouwen.

⁶⁰ AD Rotterdams Dagblad, 25 oktober 2017.

tabel 4-6: beoordeling respondenten eigenlijkheid voorbeelden informatievoorziening (N=1.824)

	situatie 1	situatie 2	situatie 3	situatie 4
oneigenlijk	92%	89%	81%	31 %
eigenlijk	4%	6%	10%	48 %
weet niet	4%	5%	9%	21%
totaal	100%	100%	100%	100%

De beoordelingen van de vier voorbeelden laat een soortgelijk beeld zien als in de vorige paragrafen. Zo blijkt uit de bovenstaande tabel dat 81% tot 92% de eerste drie situaties als oneigenlijk bestempelen. De opvattingen van ambtenaren verschillen het meeste bij situatie 4. Net als bij de voorbeelden met spoed, zijn dit klaarblijkelijk grensgevallen (zie ook bijlage 2). Hierna wordt voor enkele clusters nader ingegaan op de voorgelegde situaties.

per cluster

Tabel 4-7 laat de beoordelingen per cluster zien, waar het gaat om de vierde situatie.

tabel 4-7: beoordeling respondenten situatie 4, informatie achterhouden (N=1.824)

Cluster	eigenlijk	oneigenlijk	weet niet
Stadsontwikkeling (N=387)	35%	40%	25%
Maatschappelijke Ontwikkeling (N=415)	33%	47%	20%
Werk en Inkomen (N=127)	46%	32%	22%
Stadsbeheer (N=181)	31%	50%	19%
Dienstverlening (N=112)	62%	19%	19%
Bestuurs- en Concernondersteuning (N=545)	72%	10%	18%
Concern Auditing, Middelen & Control (N=57)	47%	25%	28%
totaal	48%	31%	21%

Tabel 4-7 laat zien dat er binnen elk cluster verschil van opvatting is tussen ambtenaren over de beoordeling van situatie 4. De voorgelegde voorbeelden per cluster verschillen (zie bijlage 2). De consensus onder ambtenaren is het grootst bij het voorbeeld van het cluster Bestuurs- en Concernondersteuning en het voorbeeld van Dienstverlening, waar 72% respectievelijk 62% van de ambtenaren de geschetste vorm van druk als eigenlijk beschouwen. De voorbeelden van de andere clusters, waaronder Stadsbeheer (31%), Maatschappelijke Ontwikkeling (33%) en Stadsontwikkeling (35%) scoren aanzienlijk lager.

Ambtenaren van het cluster Stadsbeheer kregen het onderstaande voorbeeld voorgelegd.

thema informatie achterhouden cluster Stadsbeheer

achtergrondinformatie:

Je hebt opdracht gekregen een concept op te stellen voor een nieuwe beleidsnota "parkeren". In een voorbespreking met de wethouder die parkeren in zijn portefeuille heeft, geeft deze aan dat hij de komende jaren vooral in wil zetten op parkeren in garages in plaats van op straat. Er moet op straat meer ruimte komen voor terrassen en voetgangers. Jij weet echter uit een recent vertrouwelijk rapport dat bijna alle gemeentelijke parkeergarages zeer onrendabel zijn en dat bovendien bij veel van de garages de komende jaren groot onderhoud nodig is. De kosten voor de gemeente zullen fors toenemen.

hypothetisch voorbeeld bestuurlijke druk:

De wethouder vraagt je om de informatie over de toenemende kosten niet te zwaar aan te zetten in de beleidsnota, bijvoorbeeld door niet expliciet de verwachte kosten voor de parkeergarages in de nota op te nemen, maar alleen heel algemeen in de nota aan te geven dat "de komende jaren de ontwikkeling van de kosten van de parkeergarages goed zullen worden gemonitord".

De bovenstaande voorbeeldsituatie wordt door de helft van de ambtenaren van het cluster Stadsbeheer als oneigenlijk beschouwd, wat ook naar het oordeel van de rekenkamer het geval is. Toch beschouwt bijna een derde van de ambtenaren het voorbeeld als een eigenlijke vorm van druk. In de onderstaande tabel 4-8 staan enkele motivaties van respondenten waarom zij vinden dat er in het gegeven voorbeeld wel of juist niet sprake is van oneigenlijke druk.

tabel 4-8: eigenlijkheid en motivatie voorbeeldcase Stadsbeheer, thema informatie achterhouden

eigenlijkheid	motivatie
eigenlijk	Zo lang het geen verdraaiing is van feiten mag je ze naar gelang politieke voorkeur presenteren.
eigenlijk	Er zullen geen onjuistheden in het rapport opgenomen worden waardoor ik geen bezwaar zie.
eigenlijk	ik informeer de wethouder volledig. Hij bepaalt hoe hij de raad informeert. Ik zal hem wel op de gevaren van zijn handelen wijzen.
oneigenlijk	De wethouder handelt niet integer. Transparantie in cijfers is een vereiste.
oneigenlijk	Hiermee wordt de gemeenteraad belangrijke informatie onthouden.
oneigenlijk	Het is een ambtelijke verantwoordelijkheid om volledig te informeren in de nota. Dat wil hij beïnvloeden.

Enkele ambtenaren geven in hun motivatie blijk van de politieke context waarbinnen de wethouder het verzoek doet en wat het verzoek in hun ogen eigenlijk maakt. Een grotere groep deelt dit dus niet. Uit de motivaties blijkt dat zij het belang van volledige en volledig transparante informatievoorziening voorop stellen. Sterker nog: dit wordt door sommigen primair als een ambtelijke verantwoordelijkheid beschouwd en niet als een bestuurlijke verantwoordelijkheid.

Ambtenaren van het cluster Stadsontwikkeling kregen het onderstaande voorbeeld voorgelegd.

thema informatie achterhouden cluster Stadsontwikkeling

achtergrondinformatie:

Op jouw afdeling worden huurcontracten afgesloten voor de verhuur van onder andere maatschappelijk vastgoed. Voor de verhuur van maatschappelijk vastgoed geldt dat de gemeente een kostprijsdekkende huur rekent conform de Wet markt en overheid. Het college kan hiervan afwijken, maar daar is dan wel een apart besluit voor nodig van het volledige college van B&W. De wethouder komt naar je toe en vertelt dat er een contract moet worden afgesloten met een nieuwe kinderopvang in het centrum van Rotterdam. Deze opvang kan de kostprijsdekkende huur niet betalen en wil graag een huurprijs onder dit bedrag. De wethouder vraagt je het contract op te stellen. Jij weet echter dat het pand waarin de kinderopvang zich wil vestigen een duur, monumentaal pand is en dat er genoeg andere gebouwen in de buurt zijn waarvan de huur een stuk lager is.

hypothetisch voorbeeld bestuurlijke druk:

De wethouder vertelt je erbij dat het college akkoord is met de lagere huurprijs, maar dat deze informatie niet openbaar mag worden gemaakt. Dit is namelijk bedrijfsgevoelige informatie en daardoor niet geschikt voor openbaarheid.

In de onderstaande tabel 4-9 staan enkele motivaties van respondenten waarom zij vinden dat er in het gegeven voorbeeld wel of juist niet sprake is van oneigenlijke druk.

tabel 4-9: eigenlijkheid en motivatie voorbeeldcase Stadsontwikkeling, thema informatie achterhouden

eigenlijkheid	motivatie
eigenlijk	Contracten zijn niet per definitie openbaar, dus op zich niet vreemd dat dit geheim wordt gehouden.
eigenlijk	De wet Openbaarheid Bestuur regelt wanneer iets niet openbaar hoeft te zijn. Als dit hier het geval is, is er niets mis.
eigenlijk	Een huurcontract is een privaatrechtelijke overeenkomst, die in principe nooit openbaar gemaakt wordt. Uiteraard is wel een akkoord van het college nodig voor de afwijkende huur.
oneigenlijk	Een overheid moet kunnen uitleggen waarom ze een bepaalde partij minder huur laten betalen dan de rest. Bestuurders die bovenstaande vragen van hun ambtenaren (in dit geval zonder extra druk), verlagen de transparantie en vergroten het wantrouwen tegen de overheid. Een ambtenaar zou daar niet aan mee moeten hoeven werken.
oneigenlijk	Er wordt gepoogd informatie uit de openbaarheid te houden die wel openbaar moet zijn.
oneigenlijk	De wethouder neemt het blijkbaar niet al te nauw met de wetgeving en vraagt mij daar eveneens niet al te nauw mee om te gaan.

Een derde deel van de ambtenaren van het cluster Stadsontwikkeling bestempelt het voorbeeld als eigenlijk. Deze ambtenaren wijzen op de in hun ogen vertrouwelijke aard van de informatie. Iets meer dan de helft van de ambtenaren vindt het voorbeeld daartegen oneigenlijke druk en is van mening dat informatie juist wel altijd openbaar gemaakt moet worden richting de gemeenteraad. Door deze ambtenaren wordt een groot belang gehecht aan transparantie van en vertrouwen in de gemeente.

verklaringen verschil opvattingen ambtenaren

Ook nu is het de vraag hoe het komt dat ambtenaren de voorbeeldsituaties van politiek-bestuurlijke druk zo verschillend waarderen. Ambtenaren die van oordeel zijn dat het voorbeeld oneigenlijk is hechten aan volledige en transparante informatievoorziening. Zo wordt onder meer door een ambtenaar gesteld: “zodra er kennis is van verwachte, hoge kosten dient de ambtenaar dit - transparant - op te nemen in de nota.” Een andere ambtenaar stelt: “als je een nota schrijft dan neem je alle punten daarin mee (in ieder geval alle feiten die bij jou als medewerker op tafel liggen). Informatie achterhouden mag niet. Als de wethouder je dit vraagt dan is dit oneigenlijke bestuurlijke druk.”

Andere ambtenaren benadrukken evenwel dat een selectieve weergave van feiten is toegestaan als daarmee de waarheid geen onrecht wordt aangedaan. Enkele motiveringen: “dit is op het randje, maar wat mij betreft nog niet erover. De kunst van het weglaten passen wij beleidsambtenaren allemaal wel eens toe”, “dit is denk ik wat ze onder strategisch beleid verstaan. Dit is op de grens denk ik om iets goeds voor elkaar te krijgen” en “het 'framen' van een beleidsnota is geen doodzonde.”

Niettemin wijst een substantieel deel van de ambtenaren met name op de noodzaak van volledige transparante informatievoorziening en in mindere mate op de politieke context waarbinnen die informatie wordt verstrekt- en die kan leiden tot een bepaalde wijze van formuleren en presenteren. Net als bij de voorbeelden over spoed wordt een grote nadruk gelegd op de onafhankelijkheid en professionaliteit van de ambtenaar.

4-4 opvattingen van bestuurders, gebiedscommissieleden en ambtelijke top

Bestuurders, leden van gebiedscommissies en vertegenwoordigers van de ambtelijke top zijn redelijk eensgezind over wat onder bestuurlijke druk wordt verstaan. Zij benoemen allemaal druk uitoefenen met het overtreden van wet- en regelgeving, handelen vanuit privébelangen en ongewenst gedrag als oneigenlijk.

Een element waar enige discussie over is, is de mate van bemoeienis met de personele bezetting. Een deel van de bestuurders vindt dat mag worden aangedrongen op het vervangen van een in hun ogen slecht functionerende medewerker. Leden van de ambtelijke top wijzen deze bemoeienis echter af als onwenselijke beïnvloeding.

4-4-1 grenzen van bestuurlijke druk

Collegeleden, leden van gebiedscommissies en directeuren is ook gevraagd naar hun opvattingen over bestuurlijke druk en wanneer de grenzen dusdanig worden overschreden dat het oneigenlijk wordt.

Alle betrokkenen benadrukken dat bestuurders en ambtenaren opereren in een setting die druk oplevert. “Bestuurlijke druk is een gegeven binnen de organisatie. Als onderdeel van het politieke bedrijf is er altijd dynamiek en die dynamiek brengt druk

met zich mee. Er zijn politieke ambities die bereikt moeten worden, de verhoudingen in de raad zijn gespannen en er is veel aandacht vanuit de media.”⁶¹

Collegeleden en de ambtelijke top zijn redelijk eensgezind over de grenzen van bestuurlijke druk. De inhoudelijke grenzen die betrokkenen noemen, zijn:

- Het doordrukken van besluiten die in strijd met de wet- en regelgeving zijn.
- Het doordrukken van besluitvorming vanuit motieven die niet integer of zijn. Dat kan bijvoorbeeld gaan om het vermengen van publieke en privébelangen.
- Ongewenst gedrag in de omgang tussen bestuurder en ambtenaar. Vooral als het gaat om ambtenaren die relatief weinig direct contact met bestuurders hebben.

Bij het benoemen van de grenzen tussen druk en oneigenlijke druk blijkt niet iedereen op dezelfde lijn te zitten als het gaat om bemoeienis met de personele bezetting. De meesten vinden dit een zaak van de ambtelijke top. Collegeleden mogen volgens hen alleen invloed hebben op de samenstelling van het eigen team, maar niet op de rest van de organisatie. Volgens enkelen kan de bemoeienis in specifieke gevallen verder gaan en mag een wethouder aandringen op het vervangen van een niet goed functionerende ambtenaar. Daarbij wordt wel aangegeven dat het geven van tegendruk geen reden kan zijn een ambtenaar te vervangen. Leden van de ambtelijke top wijzen deze bemoeienis echter af als onwenselijke beïnvloeding.

Hoewel betrokkenen grotendeels een zelfde beeld hebben van de grenzen, wordt het niet gemakkelijk gevonden aan te geven wanneer in de praktijk bestuurlijke druk de grens over gaat. Het wordt geen zwart-wit kwestie genoemd. Het gaat om een mix van elementen op het gebied van integriteit en omgangsvormen die volgens betrokken moeilijk zijn te definiëren.

citaten collegeleden

- “Het wordt oneigenlijk als een bestuurder besluitvorming door gaat drukken en dat doet vanuit motieven die niet integer of zijn. Dat kan bijvoorbeeld gaan om het vermengen van publieke en privé belangen of om het eigen imago of prestige op te poetsen. De grens is niet altijd duidelijk, maar zodra het niet integer is, gaat het te ver.”
- “Het kan ook oneigenlijk worden wanneer sprake is van ongewenst gedrag, bijvoorbeeld wanneer een bestuurder er bij een ambtenaar ‘met gestrekt been’ in gaat en de ambtenaar huilend de kamer van het collegelid verlaat.”

citaten directeuren

- “Oneigenlijke druk is geen zwart-wit kwestie. Het is een spel tussen belangen dat soms ongemakkelijk wordt. Als dit door de ambtenaar zo wordt ervaren dan moet het worden aangegeven aan een bestuurder. Deze bedoelt het vaak namelijk ook niet bewust verkeerd, maar heeft een ambitie die hij wil waarmaken en staat daar voor. Directie en bestuurder moeten daar dan het gesprek over aangaan en elkaar scherp houden over wat wel en niet kan.”
- “Het werken bij een organisatie als deze brengt met zich mee dat de druk hoog kan oplopen. Er kunnen ook emoties bij komen kijken die soms hevig zijn. Dat geeft niet, als er maar de mogelijkheid is elkaar daarna op te zoeken en het uit te spreken. Het is ook de verantwoordelijkheid van directieleden dit in de gaten te houden als er andere ambtenaren bij betrokken zijn.”

⁶¹ Citaat uit groepsgesprek met ambtelijke top.

citaten voorzitters gebiedscommissies

- "Een ambtenaar moet tegenspraak kunnen geven en een bestuurder moet zaken kunnen verlangen. Als deze tegenspraak maar geaccepteerd wordt en er sprake is van een wisselwerking van twee kanten."
- "Een ambtenaar moet kunnen staan voor het advies dat hij geeft. En vervolgens is het belangrijk dat er over gepraat kan worden. Het wordt oneigenlijk als er personele consequenties verbonden worden aan de inhoud van het advies."

Een specifiek element waar voorzitters van gebiedscommissies op wijzen is de invloed van onduidelijkheid over rollen bij het ontstaan van bestuurlijke druk. Gebiedscommissieleden hebben geen formele relatie met ambtenaren, maar er is onderlinge afhankelijkheid en er vinden regelmatig directe contacten plaats. Verschil van inzicht kan dan in combinatie met onduidelijkheid over de bevoegdheden en rollen leiden tot oneigenlijke druk.



5 ervaringen oneigenlijke bestuurlijke druk

5-1 inleiding

In dit hoofdstuk worden de ervaringen van ambtenaren met oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk behandeld. De volgende onderzoeksvragen komen aan de orde:

- *In hoeverre ervaren ambtenaren oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk?*
- *Hoe manifesteert de beleefde druk zich en welke patronen zijn hierbij zichtbaar?*

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvragen is gebruikgemaakt van zowel de enquêteresultaten als van interviews. In paragraaf 5-2 wordt ingegaan op de mate waarin oneigenlijke bestuurlijke druk is ervaren. Ook komen voorbeelden van genoemde oneigenlijke druk aan de orde. Paragraaf 5-3 gaat nader in op welke ambtenaren vaker met oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk worden geconfronteerd en door wie druk wordt uitgeoefend.

5-2 mate waarin oneigenlijke bestuurlijke druk is ervaren

Relatief veel Rotterdamse ambtenaren (19%) vanaf schaal 10 zeggen in de periode 2010-2017 te maken te hebben gehad met oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk. Bij de clusters Dienstverlening, Werk en Inkomen, Stadsbeheer en Maatschappelijke Ontwikkeling wordt vaker dan gemiddeld aangegeven dat een voorval van oneigenlijke druk heeft plaatsgevonden. Een mogelijke verklaring is dat deze clusters veel te maken hebben met het verstrekken van subsidies, voorzieningen of uitkeringen voor burgers of organisaties. Op dergelijke processen wordt relatief veel invloed ervaren van politieke ambtsdragers, terwijl er tegelijkertijd strikte regels en procedures voor toekenning zijn.

Ambtenaren die vaak contact hebben met politiek ambtsdragers ervaren ook vaker oneigenlijke bestuurlijke druk. Er zijn wel duidelijke verschillen tussen typen politieke ambtsdragers. Ambtenaren die vaak contact hebben met een gebiedscommissielid melden meer dan twee keer zo veel dan gemiddeld bestuurlijke druk te hebben ervaren, terwijl de groep die vaak contact heeft met een collegelid juist iets minder dan gemiddeld oneigenlijke druk ervaart.

Na analyse van beschreven situaties blijkt dat een deel van de ambtenaren die oneigenlijke bestuurlijke druk zegt te hebben ervaren, dit begrip breder heeft geïnterpreteerd dan de rekenkamer. Van 7% kan de beschreven situatie vermoedelijk als oneigenlijke bestuurlijke druk aangemerkt worden. In de andere gevallen is sprake van ambtelijke druk of van situaties die zowel qua inhoud als vorm passen binnen de reguliere ambtelijk-bestuurlijke verhoudingen.

De meest voorkomende situaties van oneigenlijke bestuurlijke druk gaan over het overtreden van regels, veranderen/achterhouden van informatie en persoonlijke bevoordeling/belangenverstrengeling. Situaties die de rekenkamer uiteindelijk als 'eigenlijk' heeft beoordeeld, gaan vooral om het negeren van gegeven adviezen, onzorgvuldige besluitvorming en het ervaren van grote tijdsdruk/werkdruk of ambtelijke druk.

5-2-1 inleiding

Ambtenaren is gevraagd aan te geven of zij in de periode 2010-2017 concreet te maken hebben gehad met een voorval waarin sprake was van oneigenlijke bestuurlijke druk. Indien dit het geval was, konden zij een omschrijving geven van de situatie. Onder andere is gevraagd waarom het als oneigenlijk is ervaren, wie de druk uitoefende, hoeveel collega's betrokken waren, wanneer het speelde en of het is gemeld. Respondenten konden er voor kiezen om geen nadere toelichting te geven, om zo volledig anoniem te blijven.

5-2-2 mate oneigenlijke bestuurlijke druk

In totaal zegt 19% van de ambtenaren in de laatste twee collegeperioden te maken te hebben gehad met een voorval met oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk. In tabel 5-1 is dit weergegeven.

tabel 5-1: ervaringen met oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk (N=1.708)

zelf oneigenlijke bestuurlijke druk ervaren

ja	19%
nee	81%

Tabel 5-2 laat zien hoeveel ambtenaren per cluster ervaring zeggen te hebben met oneigenlijke druk. Er treedt enig verschil in ervaring op tussen de clusters. Bij Dienstverlening, Werk en Inkomen, Maatschappelijke Ontwikkeling en Stadsbeheer wordt vaker dan gemiddeld aangegeven dat een voorval van oneigenlijke druk heeft plaatsgevonden.⁶² Een mogelijke verklaring hiervoor is dat deze clusters veel te maken hebben met het verstrekken van subsidies, voorzieningen of uitkeringen voor burgers of organisaties. Juist op dergelijke processen wordt relatief veel invloed ervaren van bestuurders. Het vragen om voorrang of uitzonderingen gebeurt met enige regelmaat. In de volgende paragraaf wordt daar nader op ingegaan.

tabel 5-2: ervaringen met oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk per cluster (N=1.708)

	ja	nee
Maatschappelijke Ontwikkeling (N=386)	23%	77%
Stadsontwikkeling (N=360)	15%	85%
Stadsbeheer (N=169)	21%	79%
Werk en Inkomen (N=118)	27%	73%
Dienstverlening (N=104)	29%	71%
Bestuurs- en Concernondersteuning (N=517)	17%	83%
Concern Auditing / Middelen en Control (N=54)	11%	89%
totaal	19%	81%

Ambtenaren van Concern Auditing / Middelen en Control en van Stadsontwikkeling geven juist minder vaak aan een situatie met oneigenlijke druk te hebben meegemaakt.

⁶² Dit verschil is significant ($p=0,004$).

Ook de mate waarin er contact is met collegeleden, raadsleden of leden van gebiedscommissies, is een relevante factor voor de ervaring met oneigenlijke druk. Ambtenaren die dagelijks of wekelijks contact hebben met één van deze politieke ambtsdragers, hebben in de periode van 2010 tot nu beduidend vaker oneigenlijke druk ervaren (29% tegenover 19% gemiddeld).⁶³ Overigens is de groep die dagelijks of wekelijks contact heeft met één of meerdere van deze type ambtsdragers beperkt. In tabel 5-3 zijn de resultaten te zien.

tabel 5-3: ervaringen met oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk naar contact (N=1.708)

mate van contact met politieke ambtsdrager	oneigenlijke druk	geen oneigenlijke druk
dagelijks of wekelijks (N=195)	29%	71%
enkele keer per maand (N=293)	22%	78%
enkele keer per jaar (N=626)	18%	82%
nooit contact (N=594)	16%	84%
totaal	19%	81%

Er is duidelijk verschil in gemelde ervaringen tussen de typen ambtsdrager waarmee een ambtenaar contact heeft (collegelid, raadslid of gebiedscommissielid). Ambtenaren die dagelijks of wekelijks contact hebben met een gebiedscommissielid melden meer dan twee keer zo veel dan gemiddeld oneigenlijke bestuurlijke druk te hebben ervaren (45% tegenover 19% gemiddeld). De groep die dagelijks of wekelijks contact heeft met een collegelid heeft juist iets minder dan gemiddeld oneigenlijke druk ervaren (18%).⁶⁴

Ook uit een nadere analyse blijkt dat het hebben van veel contact met gebiedscommissieleden de factor is die het meest bijdraagt aan het ervaren van oneigenlijke druk.⁶⁵ Waarschijnlijk verklaart dit ook de relatief hoge mate van ervaren oneigenlijke druk bij het cluster Dienstverlening, zoals in tabel 5-2 is weergegeven. In dit cluster zijn ook de ambtenaren actief die werken voor de gebieden.

5-2-3 vermoedelijk oneigenlijke bestuurlijke druk

In de enquête is gevraagd een beschrijving te geven van de situatie waarin oneigenlijke druk is ervaren. Na analyse van beschreven situaties blijkt dat een deel van de ambtenaren die oneigenlijke bestuurlijke druk zegt te hebben ervaren, dit begrip breder heeft geïnterpreteerd dan de rekenkamer. De rekenkamer heeft de antwoorden daarom getoetst aan de definitie die in hoofdstuk 1 is opgenomen en een nadere verdeling in oneigenlijk en eigenlijk gemaakt. Alleen als het nadrukkelijk geen oneigenlijke druk is of als duidelijk is dat bestuurders op geen enkele wijze betrokken zijn (ook niet indirect) is een beschrijving als 'eigenlijk' aangemerkt. Wel moet worden opgemerkt dat het een inschatting van de rekenkamer is op basis van een beknopte omschrijving. Het is niet uit te sluiten dat gedetailleerde informatie tot een ander

⁶³ Dit verschil is significant ($p=0,002$).

⁶⁴ De groep ambtenaren die dagelijks of wekelijks contact heeft met raadsleden is te klein om daarvan apart resultaten te kunnen presenteren.

⁶⁵ Hiervoor zijn een CHAID-analyse en een lineaire regressie gedaan. Zie bijlage 1 voor meer uitleg.

oordeel had geleid. Bij situaties waar niet voldoende informatie aanwezig was, heeft geen toetsing plaatsgevonden.

Op basis van de toelichtingen concludeert de rekenkamer dat tenminste 7% van de respondenten daadwerkelijk een situatie met oneigenlijke bestuurlijke druk kan hebben ervaren. Bij 7% is onvoldoende informatie beschikbaar om de situatie te kunnen beoordelen. Beoordeling is bij deze respondenten vaak niet mogelijk doordat in de enquête geen toelichting is gegeven. Ook is in enkele gevallen aangegeven dat het invullen van informatie te herleidbaar is en daarom is afgezien van een toelichting. Er is ook een groep van 5% die weliswaar heeft aangegeven oneigenlijke bestuurlijke druk te hebben ervaren, maar waarvan de rekenkamer concludeert dat dit niet het geval is. In tabel 5-4 is de onderverdeling opgenomen.

tabel 5-4: beoordeling situaties met ervaren oneigenlijke druk (N=1.708)

wel of geen oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk	
oneigenlijke druk	7%
geen oneigenlijke druk	5%
onvoldoende informatie	7%
totaal	19%

directe en indirecte bestuurlijke druk

Bij de 7% situaties met oneigenlijke druk verschilt de oorsprong ervan. Deze kan direct of indirect van een politieke ambtsdrager afkomstig zijn. Bij indirecte druk zijn er bovendien twee varianten. Er is druk die via een ambtenaar in opdracht van een bestuurder wordt uitgeoefend. De tweede variant is dat deze via ambtenaren wordt uitgeoefend zonder dat er een directe relatie is te leggen met een verzoek van een bestuurder. In deze variant is het niet de bestuurder zelf die hierom vraagt, maar wordt voor de bestuurder gehandeld of gedacht. Het initiatief ligt hier bij de ambtelijk leidinggevenden. In tabel 5-5 zijn deze varianten uitgesplitst.

tabel 5-5: verdeling situaties met ervaren oneigenlijke druk naar oorsprong (N=117)

<i>oneigenlijke druk</i>	<i>7%</i>	
waarvan direct		44%
waarvan indirect, in opdracht bestuurder		47%
waarvan indirect, op initiatief ambtelijk leidinggevenden		9%
totaal		100%

In tabel 5-5 is te zien is dat indirecte druk (56%) iets vaker voorkomt dan directe druk (44%). Bij indirecte druk gaat het vooral om de variant waarbij de druk in opdracht van de bestuurder is uitgeoefend (47%). De tweede variant, waar het initiatief uitgaat van de ambtelijke organisatie, is minder vaak genoemd (9%). Bij de laatste variant moet wel worden opgemerkt dat hier in de enquête ook niet expliciet naar gevraagd is. Het accent lag op druk die direct of indirect in opdracht van de bestuurder wordt

uitgeoefend. Uit de antwoorden in de enquête bleek evenwel deze laatste variant voor te komen.

Dat er regelmatig indirecte bestuurlijke druk optreedt op initiatief van ambtelijk leidinggevenden komt met name nadrukkelijk terug in de gehouden interviews. Meerdere geïnterviewden beschrijven een situatie waarin leidinggevenden de neiging hebben op de stoel van de bestuurder te gaan zitten. Dit wil zeggen dat zij voor de bestuurder gaan denken over wat wel en niet gewenst is. Het gaat dan met name over het achterhouden van informatie of zaken (veel) mooier voorspiegelen. Door de hiërarchische cultuur in enkele onderdelen van de organisatie, waarin leidinggevenden op een dwingende manier opereren, leidt dit tot het ervaren van oneigenlijke druk. Respondenten beschrijven situaties waarin intern 'het geven van tegengas' niet werd gewaardeerd: "als je kritiek hebt, heeft dat wel consequenties".

citaten indirecte druk vanuit ambtelijk leidinggevenden

- "Ik vind het ingewikkelder wanneer ik onder druk wordt gezet door mijn leidinggevende dan direct door de wethouder. Als de wethouder had gebeld dan had ik op basis van inhoudelijke argumenten kunnen aangeven dat het niet kon. Maar als ik direct wordt aangesproken door mijn leidinggevende dan ligt de verhouding toch anders. Hij is toch mijn broodheer."
- "Het lijkt de cultuur te zijn dat de wethouder beschermd moet worden en niet met de billen bloot mag gaan richting de raad. Dat wil je niet. Ik heb uiteindelijk aan het verzoek van mijn leidinggevende voldaan, maar aangegeven dat het eenmalig was, bij uitzondering. De gegevens zijn er toen uitgehaald."
- "Teksten in de rapportage waren veranderd en kleurcodes waren van rood opeens op groen komen te staan. Ik heb er begrip voor dat niet alles botweg kan worden gerapporteerd, maar er wordt nu teveel gedacht vanuit bescherming van de bestuurder."
- "Dossier waarbij een paar miljoen verspild was, werd niet bestuurlijk gerapporteerd."
- "Er werd door de voorzitter van de projectgroep verordonneerd dat bepaalde zaken niet gerapporteerd werden."

vormen van daadwerkelijk oneigenlijke bestuurlijke druk

Zoals aangegeven is in 7% van de beschreven situaties er waarschijnlijk sprake van daadwerkelijke oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk. In hoofdstuk 1 zijn zes verschillende vormen van oneigenlijke druk onderscheiden.

vormen van oneigenlijke druk

- 1 de *inhoud* van een verzoek is oneigenlijk:
 - b overtreding van wet- en regelgeving;
 - c onjuist informeren of manipuleren van informatie;
 - d gericht op persoonlijk voordeel of bevoordeling van relaties (of de schijn daarvan).
- 2 de *vorm* van een verzoek is oneigenlijk:
 - a de bejegening is bedreigend of intimiderend;
 - b aan het niet meewerken worden negatieve consequenties verbonden;
 - c voor het meewerken wordt een beloning geboden.

Van vijf van de zes genoemde vormen zijn voorbeelden aangetroffen. Alleen 2c (het bieden van een beloning) is niet genoemd door ambtenaren. Daarnaast blijkt dat 2a en 2b in de praktijk moeilijk zijn te onderscheiden.

Aanvullend zijn nog voorbeelden genoemd die niet direct in één van de genoemde categorieën zijn in te delen. Het gaat dan om verzoeken door bestuurders om een bijdrage te leveren aan politieke activiteiten die niet voortvloeien uit de rol van bestuurder. Een andere genoemde vorm is te vergaande bemoeienis met personeelsbeleid. Op basis van de gegeven antwoorden zijn in tabel 5-6 de ervaringen verdeeld naar de onderscheiden vormen van oneigenlijke druk.

tabel 5-6: vormen ervaren oneigenlijke druk, % van daadwerkelijk oneigenlijke druk (N=117)

inhoud verzoek	
overtreding regels/procedures (1a)	33%
veranderen of achterhouden van informatie/beïnvloeden onderzoeksresultaten (1b)	18%
persoonlijke bevoordeling/belangenverstrengeling/voorkeursbehandeling (1c)	23%
vorm verzoek	
dreigen met consequenties/intimidatie (2a/2b)	15%
anders	
moeten werken voor politicus of voor politieke partij	3%
bemoeienis met personeelsbeleid	8%
totaal	100%

Uit tabel 5-6 blijkt dat overtreding van regels en procedures veruit het meest is genoemd. Ook persoonlijke bevoordeling, belangenverstrengeling of voorkeursbehandeling is regelmatig genoemd. Met name het vragen om aanvragen of verzoeken van individuele burgers of organisaties met voorrang te behandelen, wordt door veel respondenten als voorbeeld gegeven. In onderstaande kaders staan verschillende voorbeelden.

voorbeeld overtreding van wet- en regelgeving in combinatie met intimiderende gedrag

Een respondent geeft aan dat hij werd benaderd om iets te regelen. Toen het gebeurde, wist hij dat het eigenlijk niet kon wat werd gevraagd, maar hij voelde zich door de wijze waarop het werd gevraagd onder druk gezet om toch zo te handelen. Hij werd daarin bevestigd door zijn leidinggevende die had gezegd: "ga het nou maar gewoon doen." Ondanks de ernstige inhoudelijke twijfels (het gevraagde was tegen de regels) ervoer hij de situatie toch alsof hij geen keuze had.

citaten over onjuist informeren of manipuleren van informatie

- "De aanbesteding was onrechtmatig verlopen, maar daar mocht niet over gerapporteerd worden. De projectleider gaf aan dat het zo moest van de wethouder."
- "Gevraagd werd onderzoeksresultaten niet naar buiten te brengen omdat dit niet in het voorgenomen beleid paste."
- "Poging van de wethouder om onderzoeksresultaten te verhullen/vervalslen."

voorbeeld bevoordeling relaties

Een voor het behandelen van subsidieaanvragen verantwoordelijke ambtenaar wil een subsidieaanvraag in een deelgemeente afwijzen, omdat er niet wordt voldaan aan de geldende subsidievoorwaarden. De bestuurder, die volgens de ambtenaar banden had met de aanvragerorganisatie, geeft echter aan dat er niet zo moeilijk over die voorwaarden moet worden gedaan. De subsidie moest gewoon geregeld worden, linksom of rechtsom. Als de ambtenaar weigert om daarvoor de benodigde stukken te schrijven, wordt dit uiteindelijk door een andere ambtenaar uitgevoerd. "Bestuurders in een deelgemeente uitten zich op een dwingende wijze: ik moet het zo en zo hebben! Er werd sterk gestuurd op het adviesproces. Toch is het in praktijk moeilijk te bewijzen in hoeverre een bestuurder dwingend is. Meestal werd het verpakt als een grapje, maar het werd steeds dreigender als je de bestuurder geen gelijk gaf."

citaten persoonlijke bevoordeling, bevoordeling van relaties of voorkeursbehandeling

- "Deze bestuurder had een persoonlijk conflict met iemand van een maatschappelijke organisatie en vocht dit bestuurlijk uit door de subsidie stop te zetten. Persoonlijke belangen werden verweven met de politiek en de ambtenaren moesten het uitvoeren. Een schoolvoorbeeld van oneigenlijke bestuurlijke druk."
- "Druk om iemand in te huren uit de vriendenkring van een bestuurder."
- "Door de bestuurder van deelgemeente (....) werd druk uitgeoefend om te regelen dat een vriend van hem de klus kreeg, zonder dat er sprake was van een open en transparante procedure."
- Omdat iemand hulp had gevraagd aan de bestuurder moest hij voorrang krijgen. Ongeacht de ernst van overige zaken en de mogelijk éézijdige belichting van de casus."
- "Een klant had een klacht ingediend bij een bestuurder. Hij was van mening dat deze klant in aanmerking kwam voor (.....), waarbij hij volgens de regels niet in aanmerking kwam. Op verzoek van de bestuurder moest het onderzoek toch opnieuw gedaan worden, terwijl dit net een aantal maanden ervoor al gedaan was en de situatie van de klant niet was veranderd."
- "Een raadslid zou zich niet moeten inzetten voor het belang van een individueel burger en vragen om een voorkeursbehandeling. Het verzoek kwam binnen via de directeur en is via via bij mij gekomen. Ik heb het dossier toch maar met voorrang behandeld, want weerstand bieden tegen de vraag kost alleen maar meer tijd. Uiteindelijk is de beslissing echter hetzelfde gebleven."
- "Een casus die meervoudig complex is, moet voorrang krijgen volgens de bestuurder."

citaten over intimiderend gedrag en dreigen met negatieve consequenties bij niet meewerken

- "Een bestuurder van de deelgemeente kon heel intimiderend zijn in zijn gedrag. Van hem probeerden we zoveel mogelijk afstand te houden. Toch heb ik situaties meegemaakt waarin deze bestuurder bij collega's minutenlang stond te briesen op de kamer."
- "De bejegening aan de telefoon werd steeds onvriendelijker, met bijvoorbeeld woorden van deze strekking: je bent geen goede ambtenaar, omdat je geen politieke sensitiviteit hebt! en In Rotterdam kan ook helemaal niets meer! Ik ben maar beleefd en begrijpend gebleven en uiteindelijk werd (.....) wat kalmer. Ja, als je geschoren wordt moet je stilzitten."
- "Het gesprek leek meer op een tirade en dat vond ik onfatsoenlijk. Ik voelde me gekrenkt en in mijn professionaliteit aangetast."
- "Als iemand met een flink postuur over de tafel heen gaat hangen en dit op 10 cm van je gezicht met stemverheffing stelt, is dat behoorlijk intimiderend."

5-2-4 vermoedelijk geen oneigenlijke bestuurlijke druk

Bij een deel van de door respondenten gemelde ervaringen (5%) heeft de rekenkamer geconcludeerd dat er vermoedelijk toch geen sprake is van oneigenlijke bestuurlijke druk. Ten eerste zijn er voorbeelden waarbij een relatie met een bestuurder niet is te leggen. De druk komt dan vanuit de ambtelijke organisatie en is ook niet bedoeld om een bestuurder te beschermen. Ten tweede zijn er situaties die om uiteenlopende redenen zowel qua inhoud als vorm niet als oneigenlijk zijn aan te merken. De situatie past dan binnen de reguliere ambtelijk-bestuurlijke verhoudingen.

Er zijn globaal vier typen situaties te onderscheiden:

- onderlinge druk tussen ambtenaren;
- het negeren door de wethouder van gegeven adviezen;
- onzorgvuldige besluitvorming;
- het ervaren van te grote tijdsdruk of werkdruk.

citaten onderlinge druk tussen ambtenaren

- "In een aanbesteding moest er een aanbieder uitkomen, ik werd gebeld door mijn manager om te zorgen dat dit bedrijf het moest worden."
- "Ik was lid van een beoordelingsgroep om een aantal offertes te bekijken. De offertes waren via openbare aanbesteding binnen gekomen. Betrof in dit geval de aanbesteding (.....). Ondanks de voorkeur voor partij A, werd mij als lid gevraagd de voorkeur uit te spreken voor partij B."

citaten negeren van ambtelijke adviezen

- "Tegen het nadrukkelijk advies in van de deskundigen wilde de wethouder toch een beslissing doorvoeren."
- "Onder druk van de wethouder moest een (.....) project voortgezet worden."
- "Subsidieaanvragen honoreren terwijl het maatschappelijk nut erg klein was (bij deelgemeente)."

citaten over onzorgvuldige besluitvorming:

- "Vraag om snel te handelen, en uit te voeren ondanks dat er onvoldoende onderzoek is gedaan naar mogelijkheden en verschillende scenario's."
- "Wij moeten maatregelen uitvoeren die in mijn optiek onzorgvuldig tot stand zijn gekomen."
- "Toch moeten beginnen met uitvoering van projecten, terwijl er geen opdracht en daarmee financiële dekking aanwezig is."

citaten over werkdruk / tijdsdruk

- "Wijkteams krijgen steeds meer taken, terwijl er fors bezuinigd is in het budget (mede ten gevolge van de crisis). Het gaat niet alleen om taken van het wijkteam zelf, maar ook de mogelijkheden om af te schalen."
- "Wethouder wilde met stoom en kokend water bezoek aan het gebied brengen."
- "Er moesten op stel en sprong cijfers over (.....) opgeleverd worden."

5-3 daadwerkelijk ervaren oneigenlijke druk nader geanalyseerd

De gevallen waarvan de rekenkamer concludeert dat er waarschijnlijk daadwerkelijk sprake is van oneigenlijke druk komen meer dan gemiddeld voor bij de clusters Dienstverlening, Werk en Inkomen, Stadsbeheer en bij Maatschappelijke Ontwikkeling.

Ongeveer de helft van de voorvallen was eenmalig. In de meeste gevallen was wel meer dan één persoon betrokken. De beschreven ervaringen vonden in ongeveer de helft van de gevallen plaats in de laatste collegeperiode (2014-2017). De bron van oneigenlijke bestuurlijke druk was bij ongeveer de helft een collegelid, gevolgd door een deelgemeentebestuurder of een gebiedscommissielid (gezamenlijk bijna een derde).

5-3-1 inleiding

Zoals blijkt uit de voorgaande analyse oordeelt de rekenkamer dat tenminste 7% van de ambtenaren vermoedelijk daadwerkelijke oneigenlijke bestuurlijke druk heeft ervaren. Op deze situaties kan verder worden ingezoomd om kenmerken in beeld te brengen. Specifiek gaat het dan om kenmerken als het cluster, frequentie, aantal betrokken personen, periode en de bron. De situaties die betrekking hadden op ambtelijke druk of qua inhoud en vorm niet oneigenlijk waren zijn in deze paragraaf dus niet meegenomen.

5-3-2 kenmerken situaties oneigenlijke bestuurlijke druk

In tabel 5-7 is weergegeven waar ambtenaren werkzaam zijn die een situatie hebben beschreven waarin er (naar oordeel van de rekenkamer) waarschijnlijk sprake is van oneigenlijke druk. Hiervoor is het aantal gemelde ervaringen met oneigenlijke bestuurlijke druk gerelateerd aan het aantal ambtenaren per cluster.⁶⁶

tabel 5-7: situaties ervaren oneigenlijke druk naar cluster, % respondenten in cluster (N=117)

	oneigenlijke druk als % van respondenten in cluster
Stadsontwikkeling	4%
Dienstverlening	11%
Maatschappelijke Ontwikkeling	10%
Stadsbeheer	10%
Werk en Inkomen	12%
Bestuurs- en Concernondersteuning	4%
Concern Auditing / Middelen en Control	2%
totaal	7%

In tabel 5-7 is te zien dat ambtenaren in de clusters Werk en Inkomen (12%), Dienstverlening (11%), Maatschappelijke Ontwikkeling (10%) en Stadsbeheer (10%) relatief het meest een situatie met oneigenlijke bestuurlijke druk hebben beschreven. In de andere clusters komt het duidelijk minder vaak voor. Met name Concern Auditing / Middelen en Control heeft relatief weinig gevallen van oneigenlijke druk. Daarmee scoren dezelfde clusters hoger of lager dan het gemiddelde zoals dat in tabel 5-2 is gepresenteerd.

⁶⁶ Hiervoor is de verdeling van het aantal respondenten over de clusters als uitgangspunt genomen.

Alle situaties waarin naar het oordeel van de rekenkamer daadwerkelijk sprake lijkt van oneigenlijke druk, zijn in de onderstaande tabel verdeeld naar het aantal keer dat het voor kwam, het aantal getroffen personen, de periode en het type bestuurder dat de bron was.

tabel 5-8: situaties met oneigenlijke druk naar achtergrondkenmerken, % respondenten met daadwerkelijk ervaring met oneigenlijke druk (N=117)

frequentie	
eenmalig	47%
2 tot 5 maal	24%
meer dan 5 maal	21%
onbekend	8%
aantal getroffen personen	
1 persoon	17%
2-5 personen	38%
meer dan 5 personen	22%
onbekend	23%
moment	
2014-2017	51%
2010-2013	30%
voor 2010	3%
in meerdere periodes	4%
onbekend	11%
bron	
collegelid	50%
raadslid	4%
gebiedscommissielid	15%
deelgemeentebestuurder	15%
onbekend	17%

De beschreven ervaring met oneigenlijke bestuurlijke druk was in bijna de helft van de gevallen eenmalig. In ongeveer een kwart van de gevallen kwam het twee tot vijf keer voor per respondent. Verder valt op dat het aantal getroffen personen varieert. In de meeste gevallen is wel meer dan één persoon betrokken.

De meeste beschreven ervaringen (ruim de helft) hebben betrekking op de laatste collegeperiode (2014-2017). In enkele gevallen is een ervaring van voor 2010 beschreven, alhoewel dit formeel buiten de scope van het onderzoek viel.

De bron van oneigenlijke bestuurlijke druk was in de helft van de gevallen een collegelid, gevolgd door een deelgemeentebestuurder (15%) of een gebiedscommissielid (15%). Bij collegeleden blijkt overigens in minder dan de helft van de gevallen de druk direct te zijn uitgeoefend. Er was in deze gevallen dus geen één op één contact tussen het collegelid en de ambtenaar. Bij leden van gebiedscommissies/deelgemeentebestuurders was in het grootste deel van de gevallen (70%) wel sprake van direct uitgeoefende oneigenlijke druk.

6 melding maken

6-1 inleiding

In dit hoofdstuk worden de bekendheid met de meldingsprocedure en de concrete ervaringen van ambtenaren met het melden van oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk behandeld. De beantwoording van de volgende onderzoeksvragen komt aan de orde:

- Welke belemmeringen ondervinden ambtenaren bij het melden van ervaringen van oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk?
- In hoeverre zijn deze ervaringen binnen de gemeente gemeld en hoe hebben zij de afhandeling hiervan beleefd?

Ten behoeve van de beantwoording van de onderzoeksvragen worden de volgende thema's behandeld:

- de bekendheid van de meldingsprocedure (paragraaf 6-2);
- de bereidheid om te melden (paragraaf 6-3);
- de ervaringen met melden (paragraaf 6-4).

6-2 bekendheid meldingsprocedure

De bekendheid met de meldingsprocedure is niet groot. Iets meer dan vier op de tien respondenten geeft aan hiermee bekend te zijn. Er zijn verschillen tussen de clusters. De bekendheid met de meldingsprocedure neemt significant toe, naarmate ambtenaren in een hogere salarisschaal zijn ingedeeld. De bekendheid met de meldingsprocedure neemt eveneens significant toe als ambtenaren frequenter contact hebben met collegeleden en raadsleden.

6-2-1 bekendheid

Vier op de tien ambtenaren (42%), die zelf in het verleden nog geen melding heeft gedaan van oneigenlijke bestuurlijke druk, geeft aan bekend te zijn met de meldingsprocedure, zo laat tabel 6-1 zien.

tabel 6-1: bekendheid met de meldingsprocedure per cluster (N=1.531)

Cluster	%
Stadsontwikkeling (N=324)	39
Dienstverlening (N=85)	49
Maatschappelijke Ontwikkeling (N=347)	38
Stadsbeheer (N=154)	49
Werk en Inkomen (N=102)	43
Bestuurs- en Concernondersteuning (N=470)	51
Concern Auditing / Middelen en Control (N=49)	54
totaal	42

De bekendheid met de meldingsprocedure verschilt per cluster enigszins. Iets meer dan de helft van de ambtenaren van Concern Auditing / Middelen en Control en het cluster Bestuurs- en Concernondersteuning geeft aan bekend te zijn met de meldingsprocedure. Bij Stadsontwikkeling en Maatschappelijke Ontwikkeling geldt dat voor bijna vier op de tien ambtenaren. De bekendheid met de meldingsprocedure is bij geen enkel cluster groot. In de meeste gevallen zegt minder dan de helft van het betreffende cluster op de hoogte te zijn van de meldingsprocedure. Er zijn significante verschillen tussen clusters.⁶⁷

6-2-2 bekendheid naar frequentie bestuurlijk contact

De bekendheid met de meldingsprocedure neemt significant toe als het afgezet wordt tegen de frequentie van het contact met collegeleden en raadsleden.⁶⁸ Ofwel, hoe vaker men contact heeft met deze bestuurders, hoe vaker men op de hoogte zegt te zijn van de meldingsprocedure (tabel 6-2).

tabel 6-2: bekend met meldingsprocedure naar frequentie contact (N=1.531)

frequentie contact	collegeleden	raadsleden	gebiedscommissie
dagelijks	86% *	100%	65%
een enkele keer per week	59%	75%	55%
een enkele keer per maand	47%	73%	46%
een enkele keer per jaar	45%	48%	43%
nooit	36%	38%	40%
totaal	42%	42%	42%

leesvoorbeeld *: 86% van de ambtenaren die dagelijks contact heeft met collegeleden, zegt op de hoogte te zijn van de meldingsprocedure.

6-2-3 bekendheid naar salarisschaal

De bekendheid met de meldingsprocedure neemt significant toe,⁶⁹ naarmate ambtenaren in een hogere schaal zijn ingedeeld, zo laat tabel 6-3 zien. Op zichzelf is deze uitkomst overigens niet verrassend, omdat ambtenaren in hogere salarisklassen vaker bestuurlijk contact hebben.⁷⁰

⁶⁷ $p < 0,05$. Er wordt een significantieniveau van 0,05 aangehouden.

⁶⁸ $p < 0,05$.

⁶⁹ $p < 0,05$.

⁷⁰ $p < 0,05$. Er is een statistisch significante relatie tussen beide zaken.

tabel 6-3: bekendheid met meldingsprocedure naar FSK (N=1.531)

schaal	wel bekend	niet bekend
10 (N=373)	35% *	65%
11 (N=445)	38%	62%
12 (N=341)	40%	60%
13 (N=215)	52%	48%
14 of hoger (N=153)	70%	30%
totaal	42%	58%

leesvoorbeeld *: 35% van de ambtenaren in schaal 10 zegt bekend te zijn met de meldingsprocedure voor oneigenlijke bestuurlijke druk.

6-2-4 contactpersoon melding

Aan de ambtenaren die aangeven bekend te zijn met de meldingsprocedure, is vervolgens gevraagd waar ze deze melding van oneigenlijke druk zouden gaan doen. Er waren meerdere keuzemogelijkheden (zie tabel 6-4).

tabel 6-4: contactpersoon melding (N=733)

contactpersoon	genoemd door:
leidinggevende	84%
vertrouwenspersoon	73%
clustercoördinator integriteit	56%
directie van mijn organisatieonderdeel	46%
concerncoördinator integriteit	41%
gemeentelijke ombudsman	29%
anders/overig	5%

Uit de tabel blijkt dat de overgrote meerderheid van de ambtenaren melding zou gaan doen bij de eigen leidinggevende (84%), gevolgd door de vertrouwenspersoon (73%) en de clustercoördinator integriteit (56%). De directie van het eigen organisatieonderdeel (46%) en de concerncoördinator integriteit (41%) wordt door iets minder dan de helft van de ambtenaren genoemd. Iets minder dan een derde van de ambtenaren zou melding maken bij de gemeentelijke ombudsman (29%). Er zijn geen significante verschillen tussen clusters aangetroffen. ⁷¹

Is het ook zo dat ambtenaren bij de juiste personen melding doen? In de regeling melding vermoeden misverstand (2015) staat in hoofdstuk 2 onder artikel 5 lid 1 het volgende:

⁷¹ $p > 0,05$.

Uit regeling melding vermoeden misstand

Artikel 5 Melding

1. De ambtenaar doet een melding bij zijn leidinggevende, dan wel de directie van zijn organisatieonderdeel, of bij de vertrouwenspersoon misstand en integriteit. Indien daartoe aanleiding bestaat, zoals bedoeld in artikel 11 van de regeling, kan de ambtenaar rechtstreeks bij de gemeentelijke ombudsman een melding doen.

De ambtenaren die bekend zeggen te zijn met de meldingsprocedure, zijn dus goed op de hoogte over waar men terecht kan. Immers, de leidinggevende en de vertrouwenspersoon worden relatief vaak genoemd. In dat opzicht hebben ambtenaren over het algemeen de juiste kennis over de meldingsprocedure.

Het is op zich niet vreemd dat de ombudsman wat minder vaak wordt genoemd. Deze zal vooral bekend staan als instituut dat opkomt voor burgers in relatie tot de gemeente. Ook is het slechts in bepaalde gevallen een route die kan worden doorlopen. Bijvoorbeeld als de interne meldingsprocedure is vastgelopen, of als er sprake is van zwaarwegende belangen die toepassing van de interne procedure in de weg staan.⁷² Eén van de zwaarwegende belangen is overigens een misstand door collegeleden. In dat opzicht is het percentage dat melding zou doen bij de gemeentelijke ombudsman relatief laag.

6-3 meldingsbereidheid

De meldingsbereidheid is over het algemeen groot. Bijna negen op de tien ambtenaren (86%) geeft aan een melding te gaan maken, op het moment dat zij oneigenlijke bestuurlijke druk ervaren. De voornaamste reden is dat het volgens hen hoort bij de professionele uitvoering van het werk (64%). Loyaliteit aan het publieke belang wordt door iets meer dan de helft (58%) van de respondenten genoemd. Vanuit een zeker moreel besef zegt de helft van de respondenten dat "onder druk gezet worden niet moet kunnen."

6-3-1 wel of niet melden

Tabel 6-5 laat zien wat ambtenaren zeggen te doen in het geval zij oneigenlijke bestuurlijke druk beleven. Uit tabel 6-5 blijkt dat 86% van de ambtenaren aangeeft er melding van te maken als zij oneigenlijke bestuurlijke druk zouden ervaren. 53% kiest ervoor om het met collega's te bespreken en 52% geeft aan er direct tegenin te gaan en legt uit waarom het niet kan. 17% van de ambtenaren geeft aan in een dergelijk geval de uitvoering van de klus te weigeren. Er zijn nauwelijks ambtenaren die zeggen de organisatie te zullen verlaten. Er zijn geen significante verschillen tussen clusters aangetroffen.⁷³

⁷² Zie regeling melding vermoeden misverstand (2015), artikel 11 lid 2 melding bij de gemeentelijke ombudsman.

⁷³ $p > 0,05$.

tabel 6-5: handelen in geval van oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk (N=1.701)

actie	genoemd door
ik maak er melding van	86%
ik bespreek met collega's wat ik moet doen	53%
ik ga er direct tegenin en leg uit waarom dit niet kan	52%
ik weiger de klus uit te voeren	17%
ik denk er dan over na de organisatie te verlaten	5%
anders/overig	18%

6-3-2 redenen melden

Op de vraag wat de belangrijkste redenen zijn om melding te maken van oneigenlijke bestuurlijke druk (tabel 6-6) geeft het merendeel van de ambtenaren (64%) aan dat het hoort bij een professionele uitoefening van het werk. 58% voelt zich loyaal aan het publieke belang. De helft (50%) van de ambtenaren vindt dat het onder druk gezet worden “niet moet kunnen”. Hier spelen dus morele argumenten een rol. Andere redenen zijn minder vaak genoemd. De verschillen tussen clusters zijn op een drietal antwoordcategorieën significant.⁷⁴ Deze staan in de onderstaande tabel gemarkeerd met een asterisk.

tabel 6-6: redenen om melding te maken (N=1.649)

reden	genoemd door
dit hoort bij een professionele uitvoering van mijn werk*	64%
ik voel me loyaal aan het publieke belang*	58%
onder druk zetten vind ik niet kunnen*	50%
het is goed voor de gemeente Rotterdam om zoiets te melden	43%
omdat ik de eed of belofte heb afgelegd	41%
als ik het niet meld, kan me dat later verweten worden en kan ik er zelf problemen mee krijgen	35%
als de druk zou leiden tot een onveilige situatie	29%
anders/overig	27%

6-3-3 redenen niet melden

Tabel 6-7 laat zien waarom men – als men uiteindelijk overweegt om (toch) niet te gaan melden – een melding achterwege laat. 18% zou dat niet doen, omdat het te grote gevolgen heeft voor zijn/haar werk. 13% weet niet waar het gemeld kan worden. Eveneens 13% schat in dat de melding (waarschijnlijk) niet anoniem wordt afgehandeld, terwijl dat wel noodzakelijk wordt gevonden. 10% denkt dat melden geen zin heeft, omdat met een dergelijke melding toch niets gebeurt. De verschillen tussen clusters zijn bij één antwoordcategorie significant. Deze staat in de onderstaande tabel gemarkeerd met een asterisk.⁷⁵

⁷⁴ $p < 0,05$, het cluster MO scoort een paar procentpunt hoger dan het gemiddelde op de redenen: 'dit hoort bij een professionele uitvoering van mijn werk', 'ik voel me loyaal aan het publieke belang' en 'onder druk zetten vind ik niet kunnen'. De andere clusters scoren dicht bij het gemiddelde.

⁷⁵ $p < 0,05$, CA, MC en cluster MO scoren een paar procentpunt hoger dan het gemiddelde op de antwoordcategorie: 'het heeft te grote gevolgen voor mijn werk'. De clusters W&I en SB scoren juist een paar procentpunt lager dan het gemiddelde.

tabel 6-7: redenen om geen melding te maken (N=1.684)

reden	genoemd door
het heeft te grote gevolgen voor mijn werk*	18%
ik weet niet waar ik moet melden	13%
de melding wordt (waarschijnlijk) niet anoniem afgehandeld en dat vind ik wel noodzakelijk	13%
melden heeft geen zin, met zo'n melding gebeurt toch niets	10%
ik wil andere collega's niet in gevaar brengen	8%
ik ben bang voor de gevolgen voor de desbetreffende persoon als ik een melding zou maken	7%
ik wil niet als een zeurpiet overkomen	6%
ik wil niet dat de gemeente een slechte naam krijgt	6%
anders/overig redenen	6%

6-4 melden ervaringen oneigenlijke bestuurlijke druk

Ambtenaren melden ervaringen van oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk niet vaak. Bijna de helft (40%) zegt geen melding gedaan te hebben van oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk, ondanks dat zij aangeven deze ervaring wel gehad te hebben. Het gevoel dat de leidinggevende niet voor de ambtenaar gaat staan, maar vanuit loyaliteit de bestuurder beschermt (27%), angst voor de persoonlijke gevolgen van een melding (16%) en het idee hebben dat het doen van een melding geen zin heeft (16%), zijn de meest genoemde redenen.

Zes op de tien ambtenaren die oneigenlijke bestuurlijke druk zegt te hebben ervaren meldde deze ervaring wel. Bijna negen op de tien ambtenaren van deze groep zegt een melding te hebben gedaan bij de leidinggevende. Minder dan één op de tien geeft aan een melding te hebben gedaan bij een vertrouwenspersoon of een andere contactpersoon. In het merendeel (62%) van de gemelde gevallen is volgens de respondenten geen onderzoek uitgevoerd en bijna drie op de tien ambtenaren zegt gelijk te hebben gekregen na onderzoek. De leidinggevende is in het merendeel van de gevallen het eindstation van een melding.

83% van de respondenten, die aan hebben gegeven eerder een melding te hebben gedaan van oneigenlijke bestuurlijke druk zeggen dat in de toekomst nogmaals te gaan doen, als zij opnieuw deze druk ervaren. De weerbaarheid tegen oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk is onder deze groep ambtenaren groot. Het handelen vanuit ambtelijke professionaliteit weegt voor deze groep ambtenaren kennelijk zwaarder dan de vrees voor de gevolgen van melden.

6-4-1 wel of niet melden

Op de vraag of men de ervaring met oneigenlijke bestuurlijke druk heeft gemeld geeft vier op de tien ambtenaren aan de ervaring niet gemeld te hebben (tabel 6-8).

tabel 6-8: melding gedaan (N=250)

wel / niet gemeld	aantal (%)
ja	150 (60%)
nee	100 (40%)
totaal	250 (100%)

Als wordt ingezoomd op de 7% die de rekenkamer als reële situaties van oneigenlijke druk heeft bestempeld, dan wijzigt het beeld iets. Van deze groep heeft 69% een melding gedaan.

Aan ambtenaren die geen melding hebben gedaan, is vervolgens gevraagd waarom ze geen melding hebben gedaan. De 100 open antwoorden zijn door de rekenkamer geclusterd in een zestal categorieën. Hierbij is aansluiting gezocht bij enkele concepten uit hoofdstuk 2, te weten:

- 'loyalty': de mate waarin een medewerker zich loyaal voelt aan de organisatie;
- 'veiligheid': druk voelen om iets te doen waar niet achter wordt gestaan en de mate waarin wordt gezocht naar zondebokken als iets fout gaat;
- 'voice': de mate waarin geluisterd wordt naar meningen en de mate waarin de mening kan worden gegeven over beslissingen die van invloed zijn op de functie.

De resultaten staan in de onderstaande tabel 6-9.

tabel 6-9: redenen niet gemeld (N=100)

reden	genoemd door
loyaliteit leidinggevende richting bestuurder	27%
veiligheid	16%
voice (het heeft geen zin)	16%
is al anders opgelost of was al bekend	15%
geen antwoord gegeven	15%
weet niet	11%
totaal	100%

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat ruim een kwart (27%) niet heeft gemeld, omdat men het niet op durft te nemen tegen de leidinggevende en bestuurder. Deze ambtenaren menen dat de leidinggevende loyaal is aan de bestuurder en voor hem zal kiezen. De hiërarchisch ondergeschikte ambtenaar wordt in onvoldoende mate beschermd tegen oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk door zijn leidinggevende. Typerende opmerkingen zijn: "omdat kleine visjes niet op kunnen tegen grote haaien", "de bedrijfscultuur was daar dat er volledig aan wensen van bestuurders werd meegewerkt. Zou geen steun van management hebben verwacht en de deelgemeente werd bijna opgeheven, waardoor in de toekomst geen herhaling zou

plaats vinden” en “daarnaast wie klaagt er over de wethouder? Wie kan en durft het gesprek met hem aan te gaan?”.

16% van de ambtenaren durft geen melding te doen, omdat het gevoel van veiligheid ontbreekt; men heeft angst voor de gevolgen van een melding. Zo wordt bijvoorbeeld genoemd: “er heerst een angstcultuur op de afdeling” en “vanwege de zorgen voor persoonlijke repercussies”.

Een andere deel (ook 16%) doet geen melding, omdat men het gevoel heeft niet gehoord te worden en dat melden geen zin heeft. Reacties zijn bijvoorbeeld: “weinig kans van slagen” en “het heeft geen nut, het valt in principe binnen de marges, ik ervaar het alleen als niet eerlijk en onderminning van het lopende proces.”

15% geeft aan dat het al bekend was binnen de afdeling of dat er een andere oplossing is gekomen.

6-4-2 contactpersoon melding

Aan ambtenaren die wel een melding hebben gemaakt is vervolgens gevraagd waar ze dat hebben gedaan. Tabel 6-10 laat zien bij wie ambtenaren hun ervaring van oneigenlijke bestuurlijke druk gemeld hebben.

tabel 6-10: contactpersoon melding oneigenlijke bestuurlijke druk (N=148)

contactpersoon	genoemd door
leidinggevende	89%
vertrouwenspersoon	9%
directie, directeur, hoofd afdeling	7%
andere personen of instanties	5%
collega's	4%
ombudsman	1%

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat ambtenaren die zeggen wel een melding te hebben gedaan, deze ervaringen van oneigenlijke druk verreweg het meest bij de leidinggevende hebben gemeld. Hoewel veel ambtenaren hebben aangegeven naar de vertrouwenspersoon te gaan (tabel 6-4), gebeurt dit nauwelijks wanneer men eenmaal een ervaring heeft gehad met oneigenlijke bestuurlijke druk. Als redenen om de vertrouwenspersoon uiteindelijk toch niet te benaderen wordt vaak genoemd: “met klokkenluiders loopt het slecht af” en “je komt in een onveilig en niet anoniem proces terecht met mogelijk grote persoonlijke gevolgen.”

6-4-3 melden bij leidinggevende

Niet alleen uit de enquête, maar ook uit de afgenomen interviews komt naar voren dat het grootste gedeelte van de ambtenaren die oneigenlijke druk ervaren en dit ook melden, dit bespreekbaar maken bij hun direct leidinggevende, althans dit als de meest logische weg zien. Het bespreekbaar maken van oneigenlijk druk is om meerdere redenen niet makkelijk volgens de respondenten. Ten eerste is het moeilijk om zoiets hard te maken, zeker als het gaat over oneigenlijke bejegening. “Het valt best mee”, “dat was een grapje” of “zo was het toch niet bedoeld”, zijn makkelijke reacties. Hard bewijs is meestal moeilijk te leveren. Ten tweede wordt het

werkklimaat en de relatie met de leidinggevende vaak beleefd als niet veilig genoeg om dit ook daadwerkelijk te doen, vaak ingegeven door negatieve ervaringen met deze weg. Er wordt aangegeven dat er hoge drempels zijn bij leidinggevend en dat er angst is om afgerekend te worden of weggezet te worden als een lastpak. Zeker wanneer het gaat over ambtelijke druk, wordt regelmatig gesproken over een straatvechterscultuur of een angstcultuur. Ook komt het ontbreken van een aanspreekcultuur in meerdere interviews aan de orde.

citaat interview

- “Als je ergens moeite mee hebt, dan heb je twee opties: je aanpassen of weggaan”.
- “Ik heb geen zin om een Don Quichote te worden”
- “als je de klok luidt gaat je kop eraf”.
- “Als melden onveilig voelt, dan is een meldingsregeling windowdressing.”

Soms wordt een dergelijke houding ingegeven door de lauwe reactie van de leidinggevende op meldingen. Overigens blijft een en ander afhankelijk van de betrokken leidinggevende en zijn of haar managementstijl. Er wordt ook gesproken over leidinggevend en die makkelijk benaderbaar zijn en de ambtenaar ruggensteun bieden.

6-4-4 melden bij vertrouwenspersoon

Uit de enquête komt naar voren dat slechts 9% van de ambtenaren een melding van oneigenlijke bestuurlijke druk heeft gedaan bij een vertrouwenspersoon. Deze optie werd in de kwalitatieve interviews door vrijwel geen respondent gezien als een realistische optie. Het is opvallend dat veel respondenten de weg naar een vertrouwenspersoon zien als klokkenluiden en met klokkenluiders loopt het naar verluid meestal slecht af.

Melding doen bij een vertrouwenspersoon wordt gezien als een afbreukrisico, waarbij je in een (onveilig) proces terecht komt waarover je geen regie meer hebt, “dan glipt het uit je handen” en komt er gedoe. Het is een grote stap met mogelijk grote persoonlijke gevolgen. In de anonimiteit van de melder, die volgens de meldingsregeling in principe is beschermd, heeft men over het algemeen weinig vertrouwen. Men verwacht dat, gedurende het proces, het bij betrokkenen toch wel duidelijk wordt om wie het gaat. En dan worden relaties geschaad, zowel tussen de melder en het betrokken management, als tussen de melder en de mogelijke veroorzaker van de oneigenlijke druk.

Daarbij heerst er weinig vertrouwen in het nut van een melding bij een vertrouwenspersoon.

citaten interviews

- “Er gebeurt uiteindelijk toch niets mee.”
- “Op managementniveau houden ze uiteindelijk toch elkaar het hand boven het hoofd.”
- “Als puntje bij paaltje komt heeft de directeur ook andere belangen.”

Ook heerst er vaak twijfel bij de respondent over de vraag of het voorval wel ernstig genoeg is om melding van te maken.

Het bestaan van vertrouwenspersonen is bij het merendeel van de respondenten bekend. De informatie hierover op RIO is kennelijk voldoende vindbaar en duidelijk. Wel wordt aangegeven dat de meldingsprocedure vragen oproept. Het is niet voor iedere respondent even duidelijk wat je van een vertrouwenspersoon kan verwachten en wanneer en waarover je melding kan doen.

6-4-5 vervolproces van de meldingen

Op de vraag of de ambtenaar gelijk heeft gekregen na een melding, antwoordt een meerderheid dat de melding niet is onderzocht (tabel 6-11). Bijna drie op de tien ambtenaren geeft aan gelijk te hebben gekregen na onderzoek en een op de tien ambtenaren geeft aan geen gelijk te hebben gekregen na onderzoek.

tabel 6-11: opvolging melding (N=144)

opvolging	genoemd door
melding is niet onderzocht	62%
gelijk gekregen na onderzoek	28%
geen gelijk gekregen na onderzoek	10%
totaal	100%

Het beeld dat de drempel hoog ligt om het formele circuit in te gaan na een melding bij de leidinggevende wordt hiermee bevestigd. Het merendeel van de meldingen is immers niet verder onderzocht. De redenen om geen onderzoek te doen na een melding (in 62% van de gevallen) zijn divers. Een aantal typerende voorbeelden staan weergegeven in de onderstaande tabel 6-12.

tabel 6-12: redenen om geen onderzoek te doen na melding

reden

De melding is niet verder onderzocht omdat het probleem zichzelf oploste.
 Een andere collega heeft het verhaal wel opgeschreven en in het besluitvormingsproces gebracht.
 ik werd van het dossier gehaald.
 Niks onderzocht, wethouder is de baas werd gezegd.
 Er gebeurt weinig. Dat is het vastgeroeste patroon van onze organisatie.
 Niets onderzocht, ik moest het toch uitvoeren.
 Niets onderzocht, ik word ervaren als lastpak.
 Niets onderzocht, ik werd niet serieus genomen.
 Niets onderzocht, dat wilde ik uiteindelijk zelf ook niet.
 Men vond het vervelend, maar verder is er niets gebeurd. Leidinggevende wilde zijn vingers er niet aan branden.
 Niets onderzocht, want zo gaat dat nou eenmaal. De leidinggevende was erg "creatief" om de politiek tevreden te stellen en gaat de discussie ook niet aan. Het management denkt uitsluitend aan zijn/haar eigen beoordelingsgesprek en carrière.

6-4-6 relatie met cultuur

Uit paragraaf 2-2 bleek dat ambtenaren over elementen die samenhangen met veiligheid iets minder positief oordeelden. De meldingsbereidheid bij ambtenaren is desondanks hoog, want de score op de stelling: “ik ben niet bang me uit te spreken over zaken die ik fout vind gaan binnen mijn werk” is hoog. Aan de andere kant durft bijna de helft van de ambtenaren, als zij eenmaal een situatie van oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk ervaren, geen melding te doen, onder meer vanwege verwachte repercussies

Ambtenaren durven een ervaring van oneigenlijke bestuurlijke druk wel in 60% van de gevallen aan te kaarten, maar als het bij de leidinggevende wordt gemeld, stopt het meldingsproces daar dan ook vaak. Het afbreukrisico om verder het formele proces in te gaan lijkt groot en duidt op de aanwezigheid van sterke hiërarchische structuren en een angstcultuur.

Dit wordt in grote lijnen bevestigd in de interviews, waarin opvallend vaak gesproken wordt van een gesloten managementstijl, waar leidinggevenden weinig open lijken te staan voor kritiek of reflectie, er sterk hiërarchisch wordt gestuurd, waarbij tegendruk niet gewenst wordt gevonden en medewerkers zich onvoldoende veilig voelen om twijfels of lastige kwesties bespreekbaar te maken. Dan is de keuze om te volgen en je verder stil te houden veiliger dan het formele proces ingaan van een melding.

citaat interview

- “Volgen is makkelijker dan nee zeggen. Choose your battles!”

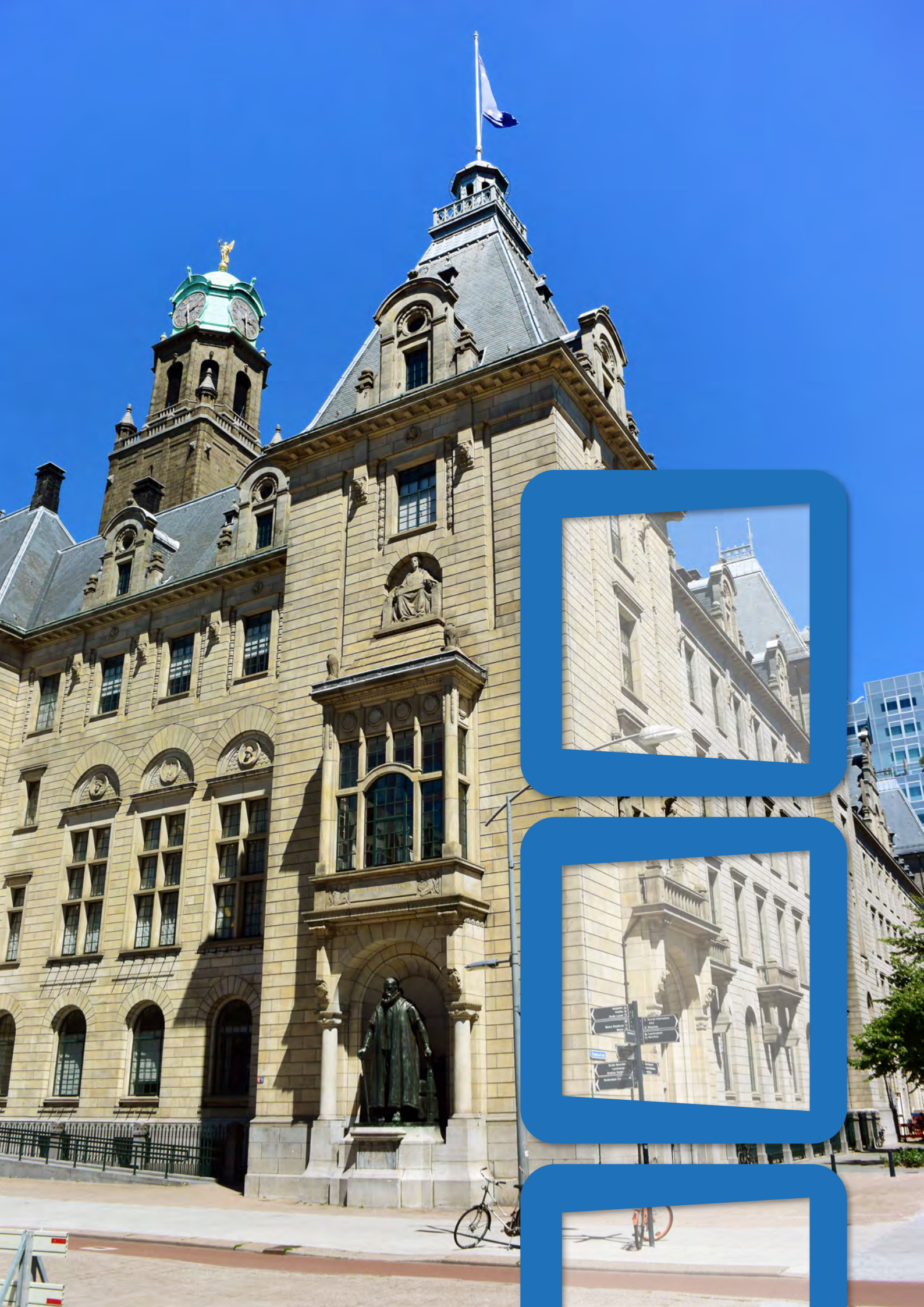
6-4-7 opnieuw melden

Op de vraag of de ambtenaar in de toekomst opnieuw een melding gaat doen (tabel 6-13), na eerder een melding te hebben gedaan, beantwoordt het grootste deel (83%) van de betrokken ambtenaren deze vraag met ja. 15% geeft aan het niet te weten en slechts 2% gaat niet opnieuw een melding doen.

tabel 6-13: opnieuw melden in de toekomst (N=144)

antwoord	genoemd door
ja	83%
nee	2%
ik weet het niet	15%
totaal	100%

De meldingsbereidheid van ambtenaren blijft dus groot, indien deze eerder in het verleden een melding heeft gedaan van oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk. Deze groep ambtenaren stellen zich weerbaar op en durven na eerder een melding gedaan te hebben, dat opnieuw te doen. Blijkbaar weegt de ambtelijke professionaliteit voor deze groep ambtenaren zwaarder dan de vrees voor de eventuele gevolgen van het doen van een melding.



bijlagen

bijlage 1 onderzoeksverantwoording

inleiding

Het onderzoek naar oneigenlijke bestuurlijke druk is uitgevoerd in de periode juni 2016 tot en met mei 2018. Het rapport is gebaseerd op:

- een enquête onder alle ambtenaren van de gemeente Rotterdam vanaf schaal 10;
- een enquête onder ambtenaren die in de afgelopen twee jaar uit dienst zijn getreden bij de gemeente Rotterdam en een functie hadden vanaf schaal 10;
- 37 interviews met ambtenaren die oneigenlijke bestuurlijke druk hebben ervaren en met enkele willekeurige ambtenaren die dit niet hebben ervaren om hun beleving van bestuurlijke druk in beeld te brengen;
- interviews met drie collegeleden, een ex-collegelid, de griffier en vertegenwoordigers van de ambtelijke top;
- groepsdiscussies met voorzitters van gebiedscommissies en de ambtelijke top;
- bestudering van literatuur en beleidsdocumenten.

klankbordgroep

De rekenkamer heeft bij de uitvoering van het onderzoek gebruik gemaakt van een klankbordgroep met twee experts op het gebied van integriteit:

- Prof. dr. Leo Huberts, hoogleraar bestuurskunde aan de afdeling Bestuurswetenschap en Politicologie van de Vrije Universiteit;
- Prof. dr. Muel Kaptein, hoogleraar bedrijfsethiek en integriteit aan de Rotterdam School of Management en partner bij KPMG.

De klankbordgroep is drie keer bijeengekomen en heeft het onderzoeksteam geadviseerd over de gehanteerde vragenlijst voor de enquête, de duiding van de uitkomsten en de opgestelde rapportage.

enquête

vragenlijst

De rekenkamer heeft voor het onderzoek een enquête ontwikkeld om de ervaringen van ambtenaren met oneigenlijke bestuurlijke druk in kaart te brengen. De enquête bestaat uit 94 vragen met voor ieder cluster van de gemeente een aantal op maat gemaakte vragen. In totaal heeft een ambtenaar maximaal 45 vragen voorgelegd gekregen. De enquête is opgebouwd uit vijf onderdelen:

- achtergrondvragen naar kenmerken als de salarisschaal, cluster en de mate van contact met bestuurders;
- vragen met fictieve voorbeelden naar situaties waarbij de respondenten een inschatting geven of zijn dit als oneigenlijke bestuurlijke druk zouden ervaren;
- vragen naar daadwerkelijk ervaringen met oneigenlijke bestuurlijke druk;
- vragen over het meldingsproces van de gemeente;
- vragen over de beleving van de cultuur en de integriteit van bestuurders.

In de enquête is niet alleen direct gevraagd naar ervaringen met oneigenlijke druk. Ook is aandacht besteed aan hoe ambtenaren zelf oneigenlijke druk definiëren. Waar de precieze grens ligt kan immers per persoon verschillen.

De vragenlijst is eerst getest. Een testgroep van willekeurig geselecteerde ambtenaren is gevraagd de concept vragenlijst door te nemen en te beoordelen op duidelijkheid, volledigheid en de technische werking.

uitvoering

Vanwege de gevoeligheid van de vragen is er voor gekozen het onderzoek volledig anoniem af te nemen. Ambtenaren hebben een anonieme link toegestuurd gekregen die zij konden gebruiken om de enquête te beantwoorden. Indien respondenten hun antwoorden wilden toelichten, konden ze er voor kiezen contactgegevens in te vullen. Uit de groep die dit heeft gedaan, heeft de rekenkamer mensen benaderd voor een interview.

Gedurende de periode dat de enquête kon worden ingevuld is er een algemene herinneringsmail gestuurd aan alle ambtenaren.

Naast ambtenaren zijn ook oud-medewerkers benaderd. Oud-medewerkers hebben per post een verzoek ontvangen deel te nemen aan het onderzoek. Er is geen herinneringsbrief gestuurd.

populatie van het onderzoek

De rekenkamer heeft de keuze gemaakt geen steekproef te trekken, maar alle ambtenaren vanaf schaal 10 integraal te benaderen. De keuze om geen steekproef te trekken vloeit voort uit de doelstelling om het fenomeen oneigenlijke politieke druk te onderzoeken en daarin eventueel aanwezige patronen te kunnen onderkennen. Door iedereen te benaderen kunnen zo potentiële verschillen en patronen worden ontdekt tussen medewerkers in bepaalde salarisklassen, medewerkers in verschillende clusters en medewerkers die in meer of minder mate direct in hun werkzaamheden met bestuurders te maken hebben. Indien een selectie van ambtenaren was benaderd, zou de populatie al snel te klein zijn om daadwerkelijk patronen te kunnen onderkennen.

In totaal bestaat de populatie van het onderzoek uit 4.453 ambtenaren. De ambtenaren die de vragenlijst reeds als test hadden ingevuld, zijn niet nogmaals benaderd. Ook zijn medewerkers zonder mailadres uit het bestand verwijderd. Uiteindelijk hebben 4.426 ambtenaren de enquête ontvangen.

Verder zijn ook 266 oud-medewerkers benaderd. Het gaat hierbij om mensen uit schaal 10 of hoger die in de twaalf maanden voorafgaand aan verzending hebben verlaten.

respons

In totaal hebben 2.217 ambtenaren en 50 oud-medewerkers de vragenlijst (gedeeltelijk) ingevuld. Onder ambtenaren bedraagt de respons hiermee 50%. Bij oud-medewerkers was dit 19%. Dit verschil in respons is vooral te verklaren doordat het invullen voor oud-medewerkers omslachtiger was (een brief in plaats van een mail), er geen rappel heeft plaatsgevonden en enkele foutieve adressen.

Gezien de beperkte omvang van de groep oud-medewerkers is er voor gekozen geen aparte uitsplitsing van de resultaten voor deze groep op te nemen. De resultaten hebben dus betrekking op medewerkers en oud-medewerkers gezamenlijk. De totale

respons op de enquête is daarmee 2.267. Niet alle respondenten hebben de enquête volledig ingevuld. In totaal hebben ruim 1.600 mensen de enquête volledig afgrond.

In tabel A is de verdeling van zowel de respons op de enquête als van de daadwerkelijke verdeling binnen de gemeentelijke organisatie (de populatie) weergegeven. Te zien is dat de verdeling van de respons nauwelijks afwijkt van de populatie.

tabel A: responsverdeling naar cluster

cluster	% respons	% populatie
Maatschappelijke Ontwikkeling	22%	21%
Stadsontwikkeling	21%	21%
Stadsbeheer	10%	8%
Werk en Inkomen	7%	6%
Dienstverlening	6%	6%
Bestuurs- en Concernondersteuning	31%	34%
Concern Auditing / Middelen en Control	3%	3%
totaal	100%	100%

De verdeling van de respons naar salarisklasse is in de onderstaande tabel opgenomen. Te zien is dat ten opzichte van de verdeling van de gemeentelijke organisatie er iets meer ambtenaren uit schaal 13 en 14 en hoger hebben deelgenomen aan het onderzoek. Uit schaal 10 hebben juist iets minder ambtenaren deelgenomen.

tabel B: responsverdeling naar salarisschaal

salarisschaal	% respons	% populatie
10	26%	30%
11	29%	30%
12	21%	20%
13	14%	12%
14 of hoger	10%	8%
totaal	100%	100%

weging

Hoewel de verschillen tussen de populatie en respons relatief klein zijn, is er toch voor gekozen een weging toe te passen. Hiermee wordt gecorrigeerd voor de verschillen en wordt voorkomen dat antwoorden worden vertekend doordat bepaalde groepen meer of minder in de enquêteresultaten zijn vertegenwoordigd.

Bij de weging is rekening gehouden met de tussentijdse uitval van respondenten bij het invullen van de vragenlijst. Per blok met vragen is daarom een aparte weegfactor berekend. In totaal zijn er zeven verschillende sets met weegfactoren gebruikt. Het effect van de weging op de antwoorden blijkt overigens beperkt.

Ondanks de weging en de kleine verschillen tussen de populatie en de respons is niet uit te sluiten dat op een specifiek kenmerk (bijvoorbeeld mate van contact met

bestuurders) in de respons van de enquête anders is dan in werkelijkheid. Over dit zijn geen populatiecijfers, maar de potentiële invloed is wel af te leiden uit een andere variabele die nauw samenhangt met de mate van contact, namelijk de salarisschaal. Zoals aangegeven treedt in de respons een lichte oververtegenwoordiging van de hogere salarisschalen. Hiervoor is gecorrigeerd via weging, waardoor dit naar verwachting geen invloed heeft op de resultaten. Als er al invloed is, dan is het voornamelijk een iets te positieve vertekening van de resultaten. De hogere salarisklassen zijn namelijk positiever over de vragen over de organisatiecultuur, vragen over de soft controls en zijn beter bekend met het meldingsproces.

weergave resultaten enquête

De resultaten van de enquête zijn in tabellen en figuren vermeld. Per tabel of figuur is aan gegeven op hoeveel respondenten deze betrekking heeft. De aantallen (N) per tabel verschillen en zijn afhankelijk van:

- de routing in de vragenlijst. Voor de routing geldt dat bijvoorbeeld mensen die een melding hebben gedaan andere vragen krijgen voorgelegd dan mensen die dit niet hebben gedaan.
- uitval. Mensen kunnen gestopt zijn met het beantwoorden van de vragenlijst. Ook geldt dat vanwege de gevoeligheid van een deel van de vragen er voor is gekozen geen verplichting tot beantwoording in te stellen. Dat betekent dat mensen een vraag kunnen overslaan indien zij deze niet wensen te beantwoorden. Dit geeft enige fluctuatie in de respons.
- kruising. Bij kruistabellen kan sprake zijn van uitval bij de variabele waarmee wordt gekruist of het achterwege laten van een antwoordcategorieën (bijvoorbeeld 'weet niet' of 'anders namelijk').

statistische verantwoording

In de analyse is gekeken of er verschillen optreden in antwoorden tussen groepen ambtenaren. Verschillen zijn bekeken tussen clusters, salarisschalen en mate van contact met bestuurders. Thema's waarop verschillen zijn bekeken zijn de mate waarin oneigenlijke bestuurlijke druk wordt ervaren, de mate en wijze van melden van ervaringen, de beleving van de cultuur van de organisatie in de beleving van het gedrag van bestuurders.

Om de verschillen tussen groepen te bepalen op gegeven antwoorden is gebruik gemaakt van chi-kwadraattoetsen. Daarnaast is gebruik gemaakt van een regressie-analyse en een CHAID-analyse om te bepalen welke variabele het meeste bijdraagt aan het ervaren van oneigenlijke bestuurlijke druk.

Specifiek voor de vragen over de beleving van de organisatiecultuur en van gedrag van bestuurders is gebruik gemaakt van een item-analyse om de interne consistentie te meten en een score per aspect te kunnen bepalen. Het gaat dan om score op de begrippen: exit, voice, loyalty, neglect en veiligheid voor het meten van de cultuur. Voor de beleving van het gedrag van bestuurders gaat het om de begrippen: helderheid, voorbeeldgedrag, betrokkenheid, uitvoerbaarheid, transparantie, bespreekbaarheid en handhaafbaarheid. De item-analyse betond uit vier stappen:

- factoranalyse;
- item-totaal correlaties;
- Cronbach's alpha;
- Cronbach's alpha if item deleted.

Hierbij zijn de volgende grenzen aangehouden: de factoranalyse van items van een Likertschaal dient uit te komen op één factor, items dienen een item-totaal correlatie te hebben boven de .35, de Cronbach's alpha dient boven de .70 te liggen en de Cronbach's alpha van de afzonderlijke items, wanneer deze uit de schaal worden gelaten, stijgt met niet meer dan .05. Uiteindelijk heeft de item-analyse geleid tot het niet meerekenen van twee stellingen bij het begrip voice, een stelling bij neglect en twee stellingen bij het begrip veiligheid (zie tabel C). Na de item-analyse zijn de gemiddelde scores op een schaal van 1-5 vastgesteld.

tabel C: stellingen per aspect en na toetsing interne consistentie

Begrippen	aantal stellingen	aantal stellingen na toetsing
werkomgeving		
EXIT	2	2
VOICE	7	5
LOYALTY-directe werkomgeving	3	3
LOYALTY-Rotterdam	2	2
NEGLECT	3	2
VEILIGHEID	5	3
gedrag van bestuurders		
HELDERHEID	1	1
VOORBEELDGEDRAG	5	5
BETROKKENHEID	2	2
UITVOERBAARHEID	2	2
TRANSPARANTIE	1	1
BESPREEKBAARHEID	1	1
HANDHAVING	2	2

interviews en groepsdiscussies

Ter aanvulling en verdieping van de resultaten uit de enquête zijn interviews en groepsdiscussies gehouden.

Als eerste zijn interviews gehouden met ambtenaren die oneigenlijke bestuurlijke druk hebben ervaren en in de enquête hebben aangegeven hierop een nadere toelichting te willen geven aan de rekenkamer. Deze groep ambtenaren is integraal benaderd. Uiteindelijk heeft de rekenkamer 32 gesprekken gevoerd. Met deze groep is ingegaan op hun specifieke casus, het meldingsproces, hun beleving van de cultuur van de organisatie en de ambtelijke-bestuurlijke verhoudingen. Ter aanvulling heeft rekenkamer ook met vijf willekeurige ambtenaren gesproken die geen oneigenlijke bestuurlijke druk hebben ervaren, om dieper in te gaan op hoe zij dezelfde thema's hebben ervaren.

Als tweede zijn interviews gehouden met bestuurders om vanuit hun perspectief stil te staan bij het ontstaan van oneigenlijke druk. De rekenkamer heeft met drie collegeleden (de burgmeester en twee wethouders) en een ex-wethouder gesproken. Ook is met de griffier gesproken.

Ten derde zijn twee groepsgesprekken gehouden met de ambtelijke top en met gebiedsvoorzitters. Aan het gesprek met de ambtelijke top namen dertien directeuren

deel. Met twee leden van de ambtelijke top heeft een apart interview plaatsgevonden. Bij het groepsgesprek met leden van gebiedscommissies namen zeven voorzitters deel.

documentstudie

Voor het onderzoek zijn interne documenten over integriteit en ongewenste omgangsvormen bestudeerd. Daarnaast is gebruik gemaakt van literatuur over deze onderwerpen. De gebruikte documenten zijn opgenomen in bijlage 3.

procedures

De eerste opzet van het onderzoek is op 12 februari 2016 gepubliceerd. Na bespreking met de raad is de gewijzigde versie op 19 april aan de raad verstuurd. De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in een conceptnota van bevindingen. Deze is op 18 mei 2018 voor ambtelijk wederhoor aan de gemeentesecretaris voorgelegd. Na verwerking van de ontvangen reactie is een bestuurlijke nota opgesteld. Deze bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijke nota, met de nota van bevindingen als bijlage, is op 8 juni voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W, ter attentie van de wethouder Financiën, Organisatie, Haven, Sport, Mobiliteit en Duurzaamheid. De op 27 juni ontvangen reactie van B en W en het daarna opgestelde nawoord van de rekenkamer zijn opgenomen in het rapport. Het definitieve rapport wordt door toezending aan de gemeenteraad en B en W openbaar.

bijlage 2 voorgelegde casussen met grensgevallen

voorbeelden spoed

thema spoed cluster Stadsontwikkeling

achtergrondinformatie:

Er is op jouw afdeling een aanvraag binnengekomen voor de bouw van een pand. De aanvrager wil in het te bouwen pand een café beginnen. In een overleg met de wethouder waarbij jij aanwezig bent, blijkt dat de wethouder weet dat deze aanvraag is ingediend. De wethouder, die bestuurlijk verantwoordelijk is voor bouwvergunningen, wil dat je de aanvraag met spoed afhandelt.

hypothetisch voorbeeld bestuurlijke druk:

De wethouder vertelt je erbij dat hij weet dat de aanvrager al een tijd een WWB-uitkering heeft en zo snel mogelijk zijn café wil openen, zodat hij weer zelf zijn inkomen kan verdienen.

thema spoed cluster Maatschappelijke Ontwikkeling

achtergrondinformatie:

Vanuit cluster MO ben jij als projectleider betrokken bij een aanbesteding voor taaltrajecten. Dit is een omvangrijke aanbesteding waarbij allerlei regels gevolgd moeten worden om de aanbesteding goed en eerlijk te laten verlopen. De wethouder, die bestuurlijk verantwoordelijk is voor taaltrajecten, wil dat je haast maakt met de aanbesteding.

hypothetisch voorbeeld bestuurlijke druk:

De wethouder vertelt erbij dat het belangrijk is dat de aanbesteding snel wordt afgerond, omdat er veel vraag is naar ondersteuning bij taal in de stad. Hoe eerder de nieuwe aanbieder kan beginnen, hoe beter.

thema spoed cluster Werk en Inkomen

achtergrondinformatie:

De wasmachine van mevrouw Van Driel, die in de bijstand zit, is kapot. De gemeente heeft voor dergelijke calamiteiten voor mensen met een laag inkomen de bijzondere bijstand. Voor de aanvraag van bijzondere bijstand moet echter wel een aantal formulieren worden ingevuld en een aantal bewijsstukken worden aangeleverd (overzicht schulden, eigen vermogen, maandelijkse inkomsten, etc.). Daarna heeft de gemeente 6 weken de tijd om een verzoek voor bijzondere bijstand te beoordelen. Mevrouw van Driel heeft een gesprek gehad met de wethouder. De wethouder komt na dit gesprek naar je toe met de vraag of je deze aanvraag met spoed kan afhandelen.

hypothetisch voorbeeld bestuurlijke druk:

De wethouder vertelt je erbij dat hij mevrouw Van Driel heeft beloofd dat zij binnen een week een beschikking krijgt. Ze heeft 6 kinderen en kan zo de was niet doen. De wethouder vraagt je deze aanvraag prioriteit te geven en dit in orde te maken.

thema spoed cluster Stadsbeheer

achtergrondinformatie:

De wethouder wil graag dat de bomen in zijn buurt worden gerooid. Er is veel overlast van de vogels en vogelpoep. Het rooien van de bomen staat reeds vermeld in het beheerplan groen, dat volgt uit het bomenstructuurplan van de gemeente. Volgens de Flora- en Faunawet mogen de bomen niet worden gerooid in het broedseizoen.

hypothetisch voorbeeld bestuurlijke druk:

De wethouder vertelt je erbij dat hij wil dat de bomen in zijn buurt zo snel mogelijk worden gerooid voor aanvang van het broedseizoen. Hij vraagt je om deze melding openbare ruimte zo spoedig mogelijk af te handelen.

thema spoed cluster Dienstverlening

achtergrondinformatie:

Je werkt op de afdeling Belastingen. Je houdt je onder andere bezig met aanvragen om gemeentelijke belastingen kwijt te schelden. Eén van de wethouders komt bij je binnen met het verzoek om een specifieke aanvraag met spoed af te handelen. Het gaat om een aanvraag van een kleine ondernemer om de afvalstoffenheffing kwijt te schelden.

hypothetisch voorbeeld bestuurlijke druk:

De wethouder vertelt je erbij dat hij de ondernemer gisteren zelf heeft gesproken. Het gaat om iemand die zwaar in de schuldproblemen zit, maar er alles aan probeert te doen om uit die situatie te komen. Het zou de ondernemer heel erg helpen als hij op korte termijn zekerheid heeft over het kwijtschelden van de afvalstoffenheffing.

thema spoed cluster Bestuurs- en Concernondersteuning

achtergrondinformatie:

Je werkt bij het team Evenementen van de Directie Veiligheid. Eén van jouw taken is het verstrekken van vergunningen voor evenementen. Er komt een aanvraag binnen voor een grootschalig muziek-evenement. Kort nadat je de aanvraag hebt ontvangen, stapt een van de wethouders bij je binnen. Hij vraagt je om de ontvangen aanvraag met spoed af te handelen.

hypothetisch voorbeeld bestuurlijke druk:

De wethouder vertelt je dat de organisator met dit evenement geld wil ophalen voor meerdere goede doelen en geen commercieel belang heeft. Aangezien de kaartverkoop pas kan beginnen als de vergunning rond is, is het belangrijk dat dit zo snel mogelijk geregeld is.

thema spoed Concern Auditing / Middelen en Control

achtergrondinformatie:

Je werkt als clustercontroller bij Concern Auditing Middelen en Control. Voor het opstellen van de kadernota en de clusterbegroting van het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling moet de meicirculaire nog verwerkt worden. De gevolgen van de meicirculaire hebben een zeer gunstig effect op de budgetten van het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling.

hypothetisch voorbeeld bestuurlijke druk:

De wethouder vraagt je om dit met spoed in orde te maken, zodat het budget van het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling en de kadernota klopt.

voorbeelden informatie achterhouden

thema informatie achterhouden cluster Stadsontwikkeling

achtergrondinformatie:

Op jouw afdeling worden huurcontracten afgesloten voor de verhuur van onder andere maatschappelijk vastgoed. Voor de verhuur van maatschappelijk vastgoed geldt dat de gemeente een kostprijsdekkende huur rekent conform de Wet markt en overheid. Het college kan hiervan afwijken, maar daar is dan wel een apart besluit voor nodig van het volledige college van B&W. De wethouder komt naar je toe en vertelt dat er een contract moet worden afgesloten met een nieuwe kinderopvang in het centrum van Rotterdam. Deze opvang kan de kostprijsdekkende huur niet betalen en wil graag een huurprijs onder dit bedrag. De wethouder vraagt je het contract op te stellen. Jij weet echter dat het pand waarin de kinderopvang zich wil vestigen een duur, monumentaal pand is en dat er genoeg andere gebouwen in de buurt zijn waarvan de huur een stuk lager is.

hypothetisch voorbeeld bestuurlijke druk:

De wethouder vertelt je erbij dat het college akkoord is met de lagere huurprijs, maar dat deze informatie niet openbaar mag worden gemaakt. Dit is namelijk bedrijfsgevoelige informatie en daardoor niet geschikt voor openbaarheid.

thema informatie achterhouden cluster Maatschappelijke Ontwikkeling

achtergrondinformatie:

Je hebt opdracht gekregen een concept op te stellen voor een nieuwe beleidsnota "sport en gezondheid". In een voorbespreking met de wethouder die sport en gezondheid in zijn portefeuille heeft, geeft deze aan dat zwemmen een van de speerpunten wordt in het sportbeleid. Jij weet echter uit een recent vertrouwelijk rapport dat bijna alle zwembaden in de gemeente zeer onrendabel zijn en dat bovendien bij veel van de zwembaden de komende jaren groot onderhoud nodig is. De kosten voor de gemeente zullen fors toenemen.

hypothetisch voorbeeld bestuurlijke druk:

De wethouder vraagt je om de informatie over de toenemende kosten niet te zwaar aan te zetten in de beleidsnota, bijvoorbeeld door niet expliciet de verwachte kosten voor de zwembaden in de nota op te nemen, maar alleen heel algemeen in de nota aan te geven dat "de komende jaren de ontwikkeling van de kosten van de zwembaden goed zullen worden gemonitord".

thema informatie achterhouden cluster Werk en Inkomen

achtergrondinformatie:

De gemeente wil bij het ministerie van SoZaWe een subsidie aanvragen voor het financieren van een project dat is gericht op de re-integratie van inwoners die langdurig in de bijstand zitten. In een voorbespreking met de wethouder die bijstand en re-integratie in zijn portefeuille heeft, geeft deze aan dat het college het realiseren van het project van groot belang vindt. Re-integratie is namelijk een van de speerpunten van het collegeprogramma. De subsidie van het ministerie is essentieel om de financiering rond te krijgen. Jij weet echter uit een recent vertrouwelijk rapport dat vergelijkbare projecten in andere gemeenten nauwelijks effect hebben gehad.

hypothetisch voorbeeld bestuurlijke druk:

De wethouder vraagt je om de informatie over de geringe effectiviteit van vergelijkbare projecten in andere gemeenten niet te zwaar aan te zetten in de subsidieaanvraag aan het ministerie, bijvoorbeeld door in de aanvraag alleen heel algemeen aan te geven dat "bij de opzet van het project de ervaringen die in andere gemeenten zijn opgedaan worden meegenomen".

thema informatie achterhouden cluster Stadsbeheer

achtergrondinformatie:

Je hebt opdracht gekregen een concept op te stellen voor een nieuwe beleidsnota "parkeren". In een voorbespreking met de wethouder die parkeren in zijn portefeuille heeft, geeft deze aan dat hij de komende jaren vooral in wil zetten op parkeren in garages in plaats van op straat. Er moet op straat meer ruimte komen voor terrassen en voetgangers. Jij weet echter uit een recent vertrouwelijk rapport dat bijna alle gemeentelijke parkeergarages zeer onrendabel zijn en dat bovendien bij veel van de garages de komende jaren groot onderhoud nodig is. De kosten voor de gemeente zullen fors toenemen.

hypothetisch voorbeeld bestuurlijke druk:

De wethouder vraagt je om de informatie over de toenemende kosten niet te zwaar aan te zetten in de beleidsnota, bijvoorbeeld door niet expliciet de verwachte kosten voor de parkeergarages in de nota op te nemen, maar alleen heel algemeen in de nota aan te geven dat "de komende jaren de ontwikkeling van de kosten van de parkeergarages goed zullen worden gemonitord".

thema informatie achterhouden cluster Dienstverlening

achtergrondinformatie:

Je hebt opdracht gekregen een concept op te stellen voor een nieuwe beleidsnota "dienstverlening gemeente Rotterdam". Enkele maanden geleden heeft de wethouder jou gevraagd om een klanttevredenheidsonderzoek naar de dienstverlening uit te laten voeren en de uitkomsten hiervan mee te nemen in de nieuwe nota. Het streefcijfer voor de dienstverlening is minimaal een 7 en bij voorkeur een 8. Helaas komt uit het klanttevredenheidsonderzoek slechts een 6 naar voren. De wethouder is niet blij met de uitkomst van het klanttevredenheidsonderzoek.

hypothetisch voorbeeld bestuurlijke druk:

De wethouder vraagt je de uitkomsten van het rapport vooralsnog niet te vermelden in de beleidsnota, omdat hij eerst een second opinion wil van een ander onderzoeksbureau.

thema informatie achterhouden cluster Bestuurs- en Concernondersteuning

achtergrondinformatie:

Je werkt als bestuursadviseur voor de wethouder Onderwijs. Een extern onderzoeksbureau heeft een evaluatie uitgevoerd naar de terugdringing van zwakke scholen in de vorige collegeperiode. Uit deze evaluatie blijkt dat het beleid van de vorige wethouder van een andere politieke partij zeer succesvol was. Dit rapport komt de huidige wethouder nu niet goed uit, omdat hij een andere aanpak van zwakke scholen heeft bepleit bij de verkiezingen.

hypothetisch voorbeeld bestuurlijke druk:

De wethouder vraagt je om in een brief aan de raad de uitkomsten van de evaluatie nog niet te melden. Hij wil namelijk eerst een second opinion van een ander onderzoeksbureau afwachten.

thema informatie achterhouden Concern Auditing / Middelen en Control

achtergrondinformatie:

Jouw taak is om de kwartaalmonitor grote projecten te coördineren en op te stellen voor de gemeenteraad.

hypothetisch voorbeeld bestuurlijke druk:

De wethouder vraagt je om niet inhoudelijk te rapporteren over een project, omdat deze binnen de vastgestelde financiële kaders blijft en er geen noodzaak is om daarover te rapporteren.

bijlage 3 bronnen

gemeente Rotterdam

- Gemeente Rotterdam, 'Beleidsplan Ambtelijke en bestuurlijke integriteit gemeente Rotterdam 2016-2020', juli 2016.
- Gemeente Rotterdam, Besluit betreffende de klokkenluidersregeling, Gemeentebblad 2003-95, gewijzigd in 2012; Gemeentebblad 2012-50.
- Gemeente Rotterdam, 'Gedragslijn uitnodigingen ambtenaren voor deelname aan (openbare) bijeenkomst politiek partij informatieverzoeken van politieke partijen', april 2017.
- Gemeente Rotterdam, 'Gedragscode voor de medewerkers van de gemeente Rotterdam 2016', 12 april 2016.
- Gemeente Rotterdam, 'Gedragscode gemeenteraad Rotterdam 2016', 14 juli 2016.
- Gemeente Rotterdam, 'Gedragscode Rotterdamse bestuurders 2016', 14 juli 2016.
- Gemeente Rotterdam, 'Handboek College 2014', 2014.
- Gemeente Rotterdam, presentatie cursus 'Politiek bestuurlijke sensitiviteit', 2017.
- Gemeente Rotterdam, 'Protocol integriteit Raad Rotterdam 2015', 19 februari 2015.
- Gemeente Rotterdam, 'Protocol onderzoek vermoeden misstand en integriteitschending', maart 2015.
- Gemeente Rotterdam, 'Protocol Ongewenste Omgangsvormen 2016 Gemeente Rotterdam', januari 2016.
- Gemeente Rotterdam, Regeling integriteit Rotterdamse bestuurders 2016, juli 2016.
- Gemeente Rotterdam, 'Regeling melding vermoeden misstand', maart 2015.
- Gemeenteraad Rotterdam, 'Motie Kleijn', 4 juni 2015.
- Rekenkamer Rotterdam, 'Handelen in vertrouwen: onderzoek naar integriteitsrisico's in het subsidieproces', 2015.
- Rekenkamer Rotterdam, 'Kwetsbaar vertrouwen: onderzoek naar integriteitsrisico's in het inkoop –en aanbestedingsproces', 2016.
- Rekenkamer Rotterdam, 'Uitkomen met inkomen: onderzoek naar beheersing uitkeringslasten', 2013.

literatuur

- BING, 'Rapportage onderzoek Feijenoord', Amersfoort: 2013.
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist, U. Rosenthal, 'Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek', 2013.
- De Graaf, G., et al. 'Een luisterend oor, onderzoek naar het interne meldsysteem integriteit binnen de Nederlandse overheid', Quality of Governance, Afdeling Bestuurswetenschappen Vrije Universiteit Amsterdam, 2013.
- Huis voor klokkenluiders, 'Integriteit in de praktijk, werken aan cultuur, maart 2017.
- Kaptein, M., R. Rozekrans en R. de Groot, Integriteitklimaat als auditobject, 'MAB', oktober 2005, p. 466-474.
- Kaptein, M., De manager als de soft control, over meten en monitoren van integriteit, uit 'congresverslag integriteit en het beoordelen van soft controls, een kwestie van cultuur en management', Ministerie van Financiën, Projectbureau Forensische Accountancy Rijksoverheid, april 2007 p. 8-12.
- Kaptein, M., Understanding unethical behavior by unraveling ethical culture, in 'Human relations' 2011, 64(6), pp. 843-869.

- Naus, F. A. van Iterson, R. Roe, 'Organizational cynicism: Extending the exit, voice, loyalty, and neglect model of employees' responses to adverse conditions in the workplace', in 'Human Relations', Volume: 60, issue: 5, page(s): 683-718, mei 2007.
- Overeem, P., 'Integriteit in de politiek-ambtelijke verhoudingen', in Jaarboek integriteit 2013.

wetgeving

- De Ambtenarenwet.
- De Algemene wet bestuursrecht (de Awb).
- De Gemeentewet.

websites

- <https://rio.rotterdam.nl/Project/ProfessioneelWerken/pages>, 2 februari 2018.
- <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2017-219022.html>, 17 mei 2018.

overig

- Algemeen Dagblad, Rotterdams Dagblad, 25 oktober 2017.

bijlage 4 afkortingen

Awb	algemene wet bestuursrecht
B en W	college van Burgemeester en Wethouders
BING	Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten
CHAID-analyse	Chi-square Automatic Interaction Detection
EVLN	Exit, Voice, Loyalty, Neglect
KPMG	Klynveld, Peat, Marwick, Goerdeler
RIO	intranet van de gemeente Rotterdam

de rekenkamer

De gemeenteraad van Rotterdam heeft in december 1997 de Rekenkamer Rotterdam ingesteld. Op 14 mei 2009 is de heer P. Hofstra RO CIA door de raad voor een termijn van 6 jaar benoemd en beëdigd als directeur Rekenkamer Rotterdam.

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

positie

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Rotterdam. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

onderzoek

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

publicaties

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.



Gemeente Rotterdam

Rekenkamer Rotterdam

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 • 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl

fotografie
Rekenkamer Rotterdam

basisontwerp
DEWERF.com, Zuid-Beijerland

uitgave
Rekenkamer Rotterdam
juli 2018

ISBN/EAN
978-90-76655-99-4