

Aan: College van burgemeester en wethouders
CC: Raadsleden gemeente Amsterdam
Gemeentesecretaris gemeente Amsterdam
Hoofd Bureau Integriteit Amsterdam

Betreft: Openingsbrief onderzoek naar functioneren en positionering Bureau Integriteit

Amsterdam, 10 april 2024

Geacht college,

Graag vraag ik uw aandacht voor het volgende. Hierbij opent de ombudsman een onderzoek uit eigen beweging op grond van artikel 9:26 Algemene wet bestuursrecht naar aanleiding van klachten van ambtenaren over Bureau Integriteit. Ruim 60 ambtenaren (of hun vertegenwoordiger) hebben zich bij de ombudsman beklagd over de werkwijze en de positionering van het Bureau. Ik vind hierin aanleiding om te onderzoeken wat achter deze klachten schuil gaat.

In deze openingsbrief zet ik de aanleiding voor het onderzoek uiteen, beschrijf ik de vraag- en doelstelling alsmede de methodologie. Tot slot benoem ik het tijdpad voor het onderzoek.

1. Aanleiding onderzoek; wat vooraf ging

Op 18 mei 2022 heb ik een gesprek met u op uw verzoek gehad in het kader van de toen lopende coalitievorming. Tijdens dit gesprek heb ik onder de noemers **Dichtbij de mensen, Doe wat met klachten** en **Ombudsman voor ambtenaren** mijn inzichten gepresenteerd.

Over het onderwerp **Ombudsman voor ambtenaren** berichtte ik u dat tijdens gesprekken met medewerkers in het kader van hoor en wederhoor tijdens onderzoeken door mijn organisatie, ik in de achterliggende maanden meerdere meldingen heb gekregen van medewerkers dat zij de huidige positionering en werkwijze van het Bureau Integriteit als niet correct ervaren.¹

Medewerkers ervaren hierdoor schroom zaken bij het Bureau Integriteit te melden.

Mijn Jaarbeschouwing 2022 vermeldt (op pagina 24) dat bovenstaande inzichten – ruim een jaar later – nog steeds actueel zijn: in 2022 is mijn organisatie vier keer – soms groepsgewijs – door (ex)medewerkers benaderd die zich onheus bejegend voelden tijdens onderzoeken door Bureau Integriteit.

Naar aanleiding van deze zinsnede heeft de gemeentesecretaris mij eind juni 2023 gevraagd naar de onderliggende casuïstiek van deze bevindingen. Dit heeft geleid tot een geanonimiseerd overzicht met klachten van medewerkers over de afgelopen twee jaar en begin november jl. heb ik deze inventarisatie met de gemeentesecretaris en hoofd Bureau Integriteit gedeeld en besproken. Het ging hierbij duidelijk om een eerste verkenning op basis van tot dat moment ontvangen klachten.

Bondig geformuleerd gaan de klachtelelementen van medewerkers op dat moment over de werkwijze, de bejegening en de positie van Bureau Integriteit. Ook is een terugkerend klachtelelement dat de herkomst

¹ Zie brief d.d. 24 mei 2022 aan leden gemeenteraad Amsterdam inzake Inbreng Ombudsman gesprek met onderhandelaars d.d. 18 mei 2022, pagina 2.

van medewerkers een rol zou spelen, zowel bij de vraag of het Bureau onderzoek gaat doen als ook de wijze waarop medewerkers met een migratieachtergrond worden benaderd.²

Begin oktober 2023 is er een brandbrief verschenen namens circa 200 anonieme medewerkers over discriminatie binnen de gemeentelijke organisatie. In de weken na deze brandbrief is mijn organisatie circa tienmaal benaderd met uitgebreide verhalen en klachten over het functioneren van Bureau Integriteit.

Bovenstaande klachtelementen- en ontwikkelingen maakten dat ik in mijn Ombudsalert eindejaar 2023 de balans opmaakte en -alles overziend en twee ervaringsjaren verder- u berichtte over mijn besluit tot het openen van dit onderzoek.

Ik ben mij bewust dat er ondertussen al het een en ander gebeurt naar aanleiding van de klachten van medewerkers over discriminatie en racisme. Zo is er in verband met de gemelde schroom die medewerkers ervaren om Bureau Integriteit te benaderen als het om vermoedens van discriminatie gaat bij het Meldpunt Discriminatie Regio Amsterdam (MDRA) specifieke capaciteit voor medewerkers van de gemeente Amsterdam geregeld.

Door mijn organisatie zijn tot nu circa 40 (groeps-) gesprekken gevoerd, waarachter ruim 60 medewerkers schuilgaan met klachten over het functioneren en over de positionering van Bureau Integriteit. Nieuwe verzoeken van medewerkers om een gesprek met de ombudsman over dit onderwerp gaan tot moment van dit schrijven nog steeds door.

Aangezien deze gesprekken in de afgelopen weken geen nieuwe vraagstukken en/of aanvullende inzichten opleveren, beoordeel ik het onderzoeksveld nu als voldoende stabiel voor het formuleren van relevante onderzoeksvragen. Het onderzoek kan nu zichtbaar worden aangepakt en starten. Onze deur blijft vanzelfsprekend openstaan voor iedereen die daartoe in dit kader behoefte aan heeft.

2. Onderzoeksdoelstelling

Onderzocht wordt waarom de ambtenaren zich wenden tot de ombudsman met de steeds terugkerende klacht dat ze geen vertrouwen hebben in Bureau Integriteit. De ombudsman wil begrijpen wat hieraan ten grondslag ligt en welke verklaringen er zijn voor deze klachten. Ook wil de ombudsman op een rij zetten wat van de gemeente als werkgever in redelijkheid – en vanuit de behoorlijkheid bezien - verwacht mag worden als het gaat om het voorkomen van (deze) klachten.

De algemene doelstelling van het onderzoek is bij te dragen aan een Bureau Integriteit dat vertrouwd wordt door alle medewerkers van de gemeente Amsterdam bij vermoedens van niet integer handelen.

Deze doelstelling gaan we benaderen vanuit enkele specifieke invalshoeken.

Zo moeten overheden bij de uitvoering van hun taken op een behoorlijke manier omgaan met burgers en hun belangen. De behoorlijkheidsnormen die de Nationale ombudsman heeft opgesteld helpen overheden hierbij. De essentie van behoorlijk overheidsoptreden kan worden samengevat in vier kernwaarden: Open en duidelijk, Respectvol, Betrokken en oplossingsgericht en Eerlijk en betrouwbaar.

Naast de normen voor behoorlijk overheidstreden is de Ambtenarenwet 2017 (AW2017) een relevante invalshoek. Met de inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra), op 1 januari 2020 is ook de AW2017 van kracht gegaan. Dit is het nieuwe arbeidsrechtelijke kader voor overheidswerkgevers en werknemers. Ambtenaren vallen door de komst van de Wnra niet meer onder het ambtenarenrecht, maar onder het arbeidsrecht.

² Zie Ombudsalert; bestuurlijk relevante signalen zomer 2023, d.d. 18 juli 2023, pagina 5.

Met betrekking tot integriteit legt de AW2017 overheidswerkgevers bepaalde verplichtingen op. Deze verplichtingen op het gebied van integriteit maken dat deze wet voor dit onderzoek ook een relevante invalshoek is.

Als derde relevante invalshoek noem ik de Handreiking Antidiscriminatiebeleid voor gemeenten (2022).³

De algemene onderzoeksvraagstelling is aldus: wat mogen ambtenaren van de gemeente Amsterdam uit oogpunt van redelijkheid en vanuit de behoorlijkheid bezien verwachten van het Bureau Integriteit?

Inhoudelijk gaan we de doelstelling benaderen aan de hand van vier groepen onderzoeksvragen:

1. Welke definities, procedures en protocollen hanteert het Bureau op dit moment bij meldingen over vermoedens van niet integer handelen, hoe werken deze in de praktijk en hoe komen deze tot uiting in de klachten van medewerkers?
2. Welke onderzoeksmethoden hanteert Bureau Integriteit, welke criteria en normen zijn hierbij relevant, hoe werken deze in de praktijk en hoe komen deze tot uiting in de klachten van medewerkers?
3. Wat zijn de officieel vastgelegde eigen bevoegdheden van Bureau Integriteit, welke aanvullende bevoegdheden kunnen worden aangewend, hoe werken deze in de praktijk en hoe komen deze tot uiting in de klachten van medewerkers?
4. Hoe is de huidige positionering van het Bureau Integriteit vormgegeven, hoe werkt deze in de praktijk en hoe komt deze tot uiting in de klachten van medewerkers?

3. Methodologie

De volgende onderzoeksmethoden worden gehanteerd:

- documentenonderzoek;
- participerend onderzoek;
- interviews: gemeentesecretaris, management Bureau Integriteit, opdrachtgevers;
- interviews: onderzoekers Bureau Integriteit, vertrouwenspersonen;
- praktijkvoorbeelden (uit andere grote gemeenten);
- interviews: (wetenschappelijke) materiedeskundigen op gebied van integriteit.

4. Afbakening

Het onderzoek heeft als onderzoeksgebied en vertrekpunt het functioneren en de positionering van Bureau Integriteit; de onderzoekswerkzaamheden dienen verbonden te zijn met en herleidbaar naar dat organisatieonderdeel.

De onderzoekswerkzaamheden van de ombudsman hebben hun basis in de klachten van medewerkers van de gemeente Amsterdam.

5. Planning

Als globale planning geldt bij aanvang van ons onderzoek het volgende tijdpad:

- Verzenden informatieverzoek eind april;
- Ordenen ontvangen gegevens, documenten en klachten: mei
- Raadplegen experts: juni
- Wederhoor en interviews juni / oktober
- Raadplegen experts: oktober
- Eerste concept gereed: eind november/ begin december.

³ Zie ook: <https://www.movisie.nl/publicatie/bouwen-aan-antidiscriminatiebeleid>

Een eerste conceptverslag van bevindingen zal voordat deze definitief is en dus vóór openbaarmaking in een rapport aan de Gemeenteraad vertrouwelijk worden voorgelegd aan betrokken managers. Het gaat dan om een check op feitelijke onjuistheden. Op basis van de huidige inzichten zijn vermoedelijk de gemeentesecretaris en het Hoofd Bureau Integriteit de meeste aangewezen functionarissen voor een dergelijke controle.

Het onderzoeksteam wordt binnen mijn bureau geleid door Bernadette Verheggen, senior onderzoeker. Bij eventuele vragen is zij te bereiken via Bernadette@ombudsmanmetropool.nl of via 06-150 510 44.

In de verwachting u met deze openingsbrief naar behoren te hebben geïnformeerd,

Met vriendelijke groet,



Munish Ramlal
Ombudsman Metropool Amsterdam