

# Melden met vertrouwen.

Bevordering van professionele behandeling van (sociale)  
integriteitsmeldingen in Amsterdam



**Colofon**

Ombudsman Metropool Amsterdam

Jacob Bontiusplaats 9

1018 LL Amsterdam

[www.ombudsmanmetropool.nl](http://www.ombudsmanmetropool.nl)

Amsterdam, 6 november 2025

# Melden met vertrouwen.

# Voorwoord

Amsterdam, 6 november 2025

Voor u ligt het rapport “Melden met vertrouwen”. Dit onderzoek is op eigen initiatief uitgevoerd vanuit mijn rol als ombudsman van de gemeente Amsterdam. Met dit rapport draag ik bij aan een organisatie waarin ambtenaren en anderen zich veilig en gehoord voelen binnen de gemeentelijke organisatie. Dit rapport is het resultaat van jarenlange intensieve gesprekken met de gemeente en betrokkenen. De verhalen van de melders hebben mij diep geraakt en gemotiveerd om dit complexe vraagstuk bespreekbaar te maken. Ik wil met dit rapport recht doen aan alle betrokkenen. Ik heb de gemeente leren kennen als een sterke organisatie met een duidelijke ambitie en intentie om integriteitsschendingen tegen te gaan. Tegelijkertijd heb ik de verhalen van melders gehoord, die ze met mij hebben gedeeld in vertrouwen en achter gesloten deuren. Deze verhalen waren vaak verdrietig, schrijnend en pijnlijk. Het is mijn wens dat dit rapport niet alleen bijdraagt aan bewustwording, maar ook aan concrete verbeteringen, zodat iedereen binnen de organisatie zich veilig en gerespecteerd voelt.

## *Visie ombudsman*

Uit het onderzoek komt naar voren dat de gemeente Amsterdam met de oprichting van het Bureau Integriteit zich in de loop der jaren sterk heeft ontwikkeld op het gebied van het aanpakken van zakelijke integriteitskwesties als fraude en corruptie. Op deze terreinen is het bureau deskundig en doortastend. Tegelijkertijd loopt de gemeente Amsterdam vast op het gebied van het aanpakken van sociale integriteitsvraagstukken. Het aantal meldingen van sociale onveiligheid, discriminatie en ongewenst gedrag is de afgelopen jaren dan ook fors toegenomen. Dit heeft geleid tot knelpunten in de afhandeling van klachten, die vooral toezien op de communicatie en bejegening volgens de melders. Om deze uitdagingen het hoofd te bieden, beveel ik de gemeente aan om de ambtelijke organisatie te versterken en te professionaliseren, met name op het gebied van sociale veiligheid en kwaliteitszorg.

## *Psychologische veiligheid*

In bredere zin verrichtte ik als de ombudsman dit onderzoek vanwege het belang van psychologische veiligheid: het kenmerk van een organisatie waar mensen zich durven te uiten, zonder angst voor de reactie van anderen. In een psychologisch veilige overheidsorganisatie leren overheidsprofessionals beter van wat er misgaat in het contact met de inwoners van Amsterdam, krijgen bestuurders kwalitatief betere adviezen en worden de adviezen van collega's en van derden, zoals een ombudsman, met een meer open houding ontvangen. Voor zo'n organisatie is het belangrijk, dat bij interne grensoverschrijdende gedragingen zoals pestgedrag, duidelijk is waar je als medewerker met vertrouwen terecht kan. Want als intern grensoverschrijdend gedrag niet effectief wordt tegengegaan, dan daalt de psychologische veiligheid ook; en dat heeft gevolgen voor de opgave om te werken aan vertrouwen tussen overheid en burger.<sup>1</sup> Daarom is dit thema belangrijk voor burgers, en dus ook voor een ombudsman.

## *Urgentie en toekomst*

Niet alleen ik als ombudsman heb zorgen over de sociale veiligheid binnen de organisatie. Ook onder meer de Arbeidsinspectie trok aan de bel. Deze adviseerde de gemeente Amsterdam haast te maken

---

<sup>1</sup> Cf. ook 'Psychologische veiligheid in organisaties: het kan wél! E. Nijhuis & R. van Eijbergen 2024, en zie jaarbeschouwing Ombudsman Metropool Amsterdam 2023, 'Burn-out Bureaucratie'. <https://www.ombudsmanmetropool.nl/nl/publicatie/jaarverslag-2023-burnoutbureaucratie>

met verbeteringen in de meld- en klachtstructuur. Dit rapport beoogt een bijdrage te leveren aan de noodzakelijke verbetering. Maar ik realiseer me ook dat het geen gemakkelijke opgave is.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Munish Ramlal', with a stylized, flowing script.

**Munish Ramlal**

Ombudsman Metropool Amsterdam

# Inhoudsopgave

|                                                                          |    |
|--------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Voorwoord</b>                                                         | 4  |
| <b>Inhoudsopgave</b>                                                     | 6  |
| <b>Begrippenlijst</b>                                                    | 7  |
| <b>Inleiding</b>                                                         | 9  |
| Doel- en vraagstelling                                                   | 10 |
| Reikwijdte en aanpak                                                     | 11 |
| Leeswijzer                                                               | 12 |
| Onderzoeksopzet                                                          | 13 |
| <b>1. Sociale- en zakelijke integriteit binnen de gemeente Amsterdam</b> | 15 |
| <b>2. Het indienen en in ontvangst nemen van een melding</b>             | 24 |
| 2.1 Inleiding                                                            | 24 |
| 2.2 Meldingen                                                            | 24 |
| 2.3 Grieven bij het doen van een melding                                 | 25 |
| 2.4 Visie ombudsman                                                      | 30 |
| <b>3. Validering van een melding</b>                                     | 32 |
| 3.1 Inleiding                                                            | 32 |
| 3.2 Aantal persoonsgerichte integriteitsonderzoeken nader toegelicht     | 32 |
| 3.3 Een melding gedaan; wat nu?                                          | 34 |
| 3.4 Grieven over de validering van meldingen                             | 36 |
| 3.5 Zienswijze gemeente                                                  | 43 |
| 3.6 Visie ombudsman                                                      | 44 |
| <b>4. Persoonsgericht integriteitsonderzoek</b>                          | 47 |
| 4.1 Inleiding                                                            | 47 |
| 4.2 Het persoonsgericht integriteitsonderzoek nader toegelicht           | 47 |
| 4.3 Grieven over persoonsgericht integriteitsonderzoek                   | 51 |
| 4.4 Zienswijze gemeente                                                  | 55 |
| 4.5 Visie ombudsman                                                      | 57 |
| <b>5. Conclusie en aanbevelingen</b>                                     | 59 |
| 5.1 Inleiding                                                            | 59 |
| 5.2 Knelpunten                                                           | 59 |
| 5.3 Beantwoording van de onderzoeksvragen                                | 64 |
| 5.4 Aanbevelingen                                                        | 67 |
| <b>Overzicht van de geraadpleegde bronnen</b>                            | 68 |

# Begrippenlijst

In dit rapport hanteren wij de volgende begrippen:

**Bureau Integriteit (BI):** afdeling van de gemeente Amsterdam die ambtenaren en bestuurders adviseert en ondersteunt om een integere organisatie te bouwen en ongewenst gedrag te bestrijden en te voorkomen. Dit bureau geeft advies, training en ondersteuning bij integriteitsvragen, doet onderzoek, risicoanalyse en screening.

**Centrale Vertrouwenspersoon (CVP):** ontwikkelt beleid op het gebied van vertrouwenswerk, coördineert en ondersteunt de gemeentelijke pool van vertrouwenswerk en adviseert het gemeentelijk managementteam (GMT) op basis van de jaarcijfers en de casuïstiek van vertrouwenswerk.<sup>2</sup>

**Discriminatie.nl Regio Amsterdam (DRA):** het externe meldpunt voor discriminatie.

**Gedragscodex:** (gedrags)regels die zijn vastgesteld door het College van Burgemeester en Wethouders op 10 december 2019, bedoeld om duiding te geven aan wat onder normaal gedrag van ambtenaren wordt verstaan, het zijn regels die door de ambtenaren dienen te worden nageleefd.

**Integriteitsschending:** volgens de gedragscode van de gemeente Amsterdam is dit belangenverstrengeling, manipulatie van of misbruik (de toegang tot) van informatie, misbruik van bevoegdheden of positie, strafbare feiten binnen werktijd, zoals diefstal, verduistering, fraude of corruptie. Strafbare feiten buiten werktijd, verspillen van of misbruik van gemeentelijke middelen en tot slot ongewenst gedrag.

**Lijndirecties:** leidinggevend en managers die binnen de hiërarchische structuur direct onder een bepaalde directie vallen.

**Melding:** een vermelding of bericht over een vermoeden van integriteitsschending of misstand.

**Melder:** de persoon die een melding maakt bij BI of andere meldpunten over een (vermoeden van) schending van integriteit.

**Nazorg:** ondersteuning en begeleiding die wordt geboden aan medewerkers en andere betrokkenen na afronding van een onderzoek, melding, of wanneer is besloten geen onderzoek uit te voeren.

**Ombudsman brandbrieven:** verhalen van mensen die racisme en discriminatie en andere vormen van sociale onveiligheid hebben ervaren en zich bij de ombudsman hebben gemeld. De ombudsman heeft deze verhalen gebundeld in een brief aan de raad.

**Ombudsmanverkenning:** individuele klachten die de ombudsman heeft geordend en verzameld in een verkenningbrief om een duidelijker beeld van de patronen te krijgen.

**Onderzoek uit eigen beweging:** de ombudsman is op grond van artikel 9:26 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bevoegd een onderzoek op eigen initiatief te starten naar de wijze waarop een bestuursorgaan zich in bepaalde aangelegenheid heeft gedragen, zelfs als er geen verzoek aan ten grondslag zou liggen.

**Onderzoeksopdracht:** schriftelijk opdracht van het directeurenteam aan BI om een persoonsgericht integriteitsonderzoek te starten.

**Ongewenst gedrag:** agressie, geweld, discriminatie, (seksuele) intimidatie, pesten en stalken.

**Persoonsgericht integriteitsonderzoek:** onderzoek dat wordt uitgevoerd naar een medewerker op grond van een concreet vermoeden van een integriteitsschending, uitgevoerd in opdracht van het directeurenteam (DT).

**Personele zorg:** de aandacht en ondersteuning die de leidinggevende en betrokken directeur bieden aan medewerkers die bij een onderzoek zijn betrokken, onder meer door beschikbaar te zijn voor vragen over het werk en uitleg geven over het onderzoeksproces.

---

<sup>2</sup> Zie pagina 6 taken CVP – vertrouwenswerk jaarrapportage 2023

**Signaal:** een vermoeden van integriteitsschending die (nog)onvoldoende concreet of onvoldoende onderbouwd is om te kwalificeren als een melding van vermoeden van een integriteitsschending.<sup>3</sup>

**Sociaal psychologische veiligheid:** de mate waarin medewerkers zich binnen een organisatie vrij voelen om zich uit te spreken, zorgen te uiten of fouten toe te geven, zonder angst voor gevolgen voor hun positie.

**Sociale integriteit:** zie definitie ongewenst gedrag. Het gaat hier om de gedragingen van ambtenaren ten opzichte van elkaar.

**Validatie:** het verifiëren of nader duiden van een melding, waarna eventueel BI advies kan geven aan het directeurenteam om een persoonsgericht integriteitsonderzoek te starten.

**Vertrouwenspersoon:** opgeleide persoon die medewerkers ondersteunt bij vertrouwelijke kwesties, zoals ongewenst gedrag of integriteitsschendingen. De vertrouwenspersoon biedt een luisterend oor, geeft informatie en adviseert over mogelijke vervolgstappen.

**Verzoeker:** een persoon die zich tot de ombudsman wendt.

**Zakelijke integriteit:** hoe een ambtenaar omgaat met zijn taken, middelen en verantwoordelijkheden binnen de organisatie. Bij schending gaat het om ‘zakelijke fraude’, corruptie, onrechtmatig gebruik van middelen. Denk aan het aannemen van steekpenningen en het verduisteren van geld.

---

<sup>3</sup> Zie: jaarverslag 2023 BI gemeente Amsterdam, p. 11



# Inleiding

Sinds 2022 ontvangt de ombudsman klachten van (oud)medewerkers van de gemeente Amsterdam. Deze verzoekers geven aan dat ze teleurgesteld zijn in de werkwijze van BI bij het behandelen van integriteitsmeldingen in het kader van het tegengaan van integriteitsschendingen en het bevorderen van een veilige werkomgeving. Deze klachten leidde in 2023 tot een verkenning van het type klachten en in het voorjaar van 2024 tot een onderzoek uit eigen beweging. De ombudsman heeft na meerdere inspanningen besloten een onderzoek te starten naar de manier waarop de gemeente Amsterdam het proces van melden heeft ingericht.

In 2023 en begin 2024 ontving de ombudsman anonieme brandbrieven van medewerkers waarin zorgen werden geuit over discriminatie en sociale onveiligheid binnen de organisatie.<sup>4</sup> Medewerkers gaven aan dat zij schroom en angst voelden om klachten te melden, mede door een gebrek aan terugkoppeling, onduidelijkheid over de afhandeling van de meldingen en zorgen over vertrouwelijkheid. De ombudsman heeft daarna verschillende gesprekken gevoerd met de gemeente. De ombudsman was in eerste instantie terughoudend omdat deze klachten betrekking hebben op de werkgever-werknemer relatie. Hij heeft daarom contact gezocht met de gemeentesecretaris en de ondernemingsraad en heeft suggesties ter verbetering gedaan zoals het organiseren van een haardvuursessie, onder leiding van een expert op het gebied van organisatiecultuur. De bedoeling was om samen te reflecteren op het thema van sociaal psychologische veiligheid en de klachten die de ombudsman ontving. De ondernemingsraad stond hier welwillend tegenover, maar de gemeentesecretaris gaf aan meer tijd nodig te hebben voor gesprekken tussen hem en de OR. De ombudsman heeft de uitnodiging enkele malen herhaald, maar uiteindelijk is het er niet van gekomen.

Tijdens de coalitie onderhandelingen gaf de ombudsman de onderhandelaar input van de signalen en de klachten die hij had ontvangen. De ombudsman gaf daarbij in overweging om de personele zorg goed onder te brengen in een portefeuille bij een van de wethouders. De ombudsman heeft deze wethouder vervolgens ook bijgepraat over zijn zorgen, in de hoop dat er diepgaand gekeken zou worden naar de werkwijze en positionering van onder andere BI, als vehikel voor de gemeente als het gaat om de meldingen over sociale integriteit. Kortom: voordat daadwerkelijk werd besloten een onderzoek in te stellen heeft de ombudsman op verschillende manieren geprobeerd zijn zorgen aan de gemeente kenbaar te maken. Maar omdat de gemeente zich niet herkende in de signalen die de ombudsman en hier ook niks in wilde betekenen, voelde de ombudsman zich genooddaakt in 2023 een verkennend onderzoek in te stellen. Het verkennende onderzoek gaf vervolgens aanleiding om tot een formeel onderzoek. Dat onderzoek naar de wijze waarop de gemeente Amsterdam het proces van (sociale) integriteitsmeldingen heeft ingericht.<sup>5</sup> In dit onderzoek staat vooral de ervaring met het doen van integriteitsmeldingen centraal. Daarbij gaat het om hetgeen in redelijkheid van de gemeente verwacht mag worden. Als het gaat om de gemeente Amsterdam is BI aangesteld ter ondersteuning van integriteit en het waarborgen daarvan. BI ondersteunt ambtenaren en bestuurders door advies, training en onderzoek te bieden op het gebied van integriteit. Het bureau is tevens verantwoordelijk voor het Meldpunt Integriteitsschendingen en de Centrale Vertrouwenspersoon.

---

<sup>4</sup> Dit zijn brieven met dezelfde inhoud als die naar de raad.

<sup>5</sup> De ombudsman informeerde het college van B&W en de gemeenteraad over het besluit tot dit onderzoek. Op 8 januari 2024 verscheen een tweede anonieme brandbrief over 'Institutionele intimidatie, agressie, racisme, discriminatie en uitsluiting binnen de Gemeente Amsterdam'. Op 10 april 2024 kondigde de ombudsman zijn onderzoek aan het college van B&W en raadsleden.

Tijdens het onderzoek van de ombudsman kwamen ook meerdere publicaties tot stand die raken aan het onderwerp van grensoverschrijdend gedrag binnen de gemeente Amsterdam. Zie het volgende kader:

In 2023 publiceerde Muzus (ontwerpbureau voor sociale vraagstukken) een rapport naar institutioneel racisme bij de gemeente als werkgever. Dit was een kwalitatief onderzoek onder gemeenteambtenaren van zes gemeenten. Onder de 51 geïnterviewden waren 30 ambtenaren van kleur of met een migratieachtergrond die bij de gemeente als werkgever institutioneel racisme hebben ervaren. Er zouden duidelijke signalen zijn van institutioneel racisme op de werkvloer, racistische opmerkingen vooral in de vorm van microagressies. Ook zouden er duidelijke signalen zijn van het structureel accepteren en reproduceren van racistische opmerkingen, uitsluiting, onderwaardering, onderschatting van mensen op grond van hun afkomst, huidskleur en/of religie (...) Voorts zou zijn gebleken dat er duidelijke signalen zijn dat de mogelijkheden voor het doen van een melding en/of een klacht over institutioneel racisme niet toereikend zijn. In 2024 voerde het Verwey-Jonker Instituut een onderzoek uit in opdracht van de gemeente Amsterdam. Uit dat onderzoek kwam naar voren dat 55% van de 6.900 deelnemende Amsterdamse ambtenaren pesten, vernedering of uitsluiting heeft ervaren. Bijna 20% werd geconfronteerd met verbaal of fysiek geweld. Uit dit onderzoek bleek ook dat medewerkers terughoudend waren om deel te nemen aan en om zich uit te spreken, uit angst voor herleidbaarheid of negatieve gevolgen.

### **Een onderzoek uit eigen beweging**

De ombudsman kan een onderzoek eigen beweging starten wanneer hij signalen heeft ontvangen die duiden op problemen met de gedragingen van de gemeente. Deze kunnen bestaan uit structurele klachten, publieke meldingen of informatie uit andere bronnen, waarbij de ombudsman zelf potentiële misstanden ziet.<sup>6</sup> Dit onderzoek richt zich op structurele knelpunten en achterliggende oorzaken van de problemen rondom meldingen over integriteitsmeldingen en niet op individuele situaties. Die zijn dan ook niet onderzocht. Sommige van de klachten die ombudsman ontving zijn expliciet benoemd in dit rapport. Op deze manier krijgen de klachten meer context en kan de situatie waarin verzoekers zich bevinden beter worden toegelicht. Met dit onderzoek geeft hij inzicht in de oorzaken van problemen. Opgemerkt moet worden dat niet alleen ambtenaren hebben geklaagd, maar ook inwoners. Knelpunten op het gebied van integriteit werken op vele vlakken ondermijnend omdat deze het vertrouwen in de gemeente schaden. Integriteitsklachten raken vaak aan machtsverhoudingen, belangen en kwetsbare processen. De gemeente wordt zelf als ongeloofwaardig gezien als ze niet integer handelt of klachten daarover negeert. Zoals hierboven is omschreven, heeft de ombudsman naar aanleiding van verschillende interventies besloten een onderzoek uit eigen beweging te starten.

## **Doel- en vraagstelling**

Met dit onderzoek beoogt de ombudsman verdiepende en genuanceerde inzichten te krijgen in de beleving van verzoekers van de gemeente Amsterdam die klagen over BI. Het is de taak van de ombudsman om de leefwereld van deze mensen in beeld te brengen. Het gaat hierbij om de zoektocht naar de dieperliggende oorzaken die verklaren waarom mensen een systeem of bepaald overheidsgedrag als onrechtvaardig en niet behoorlijk ervaren. Deze inzichten kunnen worden gebruikt om interventies in te richten die bijdragen aan organisatie die vertrouwd wordt door alle verzoekers van de gemeente Amsterdam bij vermoedens van niet integer handelen.

---

<sup>6</sup> Zoals eerder genoemd is er voorafgaand aan het onderzoek veel gebeurd en zijn er voldoende signalen bij de ombudsman binnengekomen om een onderzoek te starten.

Onderzocht wordt waarom de personen zich tot de ombudsman wenden met de steeds terugkerende klacht dat ze geen vertrouwen hebben in BI. De ombudsman wil begrijpen wat hieraan ten grondslag ligt en welke mogelijke verklaringen er zijn voor deze klachten. Ook wil de ombudsman op een rij zetten wat van de gemeente in redelijkheid – en vanuit de behoorlijkheid bezien - verwacht mag worden als het gaat om het voorkomen van (deze) klachten. Hierbij hanteert de ombudsman de behoorlijkheidsnormen zoals omschreven in de behoorlijkheidswijzer.<sup>7</sup>

Dit onderzoek heeft als doel inzicht te geven in de knelpunten die de ombudsman heeft vastgesteld. Op basis van dit onderzoek deelt de ombudsman zijn visie, waarin hij de knelpunten benoemt en aanbevelingen doet om de gemeente Amsterdam te helpen processen te verbeteren en bij te dragen aan een veilige en integere (werk)omgeving. De ombudsman ziet dat de gemeente reeds bezig is met allerlei interventies op het thema van sociale onveiligheid en hoopt dat de inzichten in dit rapport ook van dienst kunnen zijn in dat verband. Waar in het onderzoek ingezoomd wordt op BI, wordt daarmee ook de gemeente Amsterdam als geheel bedoeld, gezien de rol van BI als uitvoerder van het integriteitsbeleid binnen de organisatie.

De algemene onderzoeksvraag luidt:

*Wat mogen ambtenaren uit oogpunt vanuit de behoorlijkheidsnormen verwachten van de behandeling van integriteitsmeldingen door de gemeente Amsterdam?*

Deze centrale onderzoeksvraag is uitgesplitst in een aantal deelvragen:

1. Hoe is de huidige positionering van de afdeling die is belast met integriteitsonderzoek binnen de gemeente vormgegeven?
2. Welke definities, procedures en protocollen hanteert de gemeente bij meldingen over vermoedens van integriteit, hoe worden deze volgens de protocollen behandeld?
3. Welke onderzoeksmethoden hanteert de gemeente bij vermoedens van enerzijds zakelijke en anderzijds sociale integriteit?

## Reikwijdte en aanpak

Integriteit kent verschillende dimensies: zakelijke integriteit, zoals fraude en belangenverstrengeling, en sociale integriteit, zoals sociale veiligheid en omgangsvormen. Dit maakt het onderwerp complex, omdat de gemeente Amsterdam niet alleen een overheidsorgaan is, maar ook een werkgever. De ombudsman is een onafhankelijke partij die geen belangen behartigt, maar klachten onderzoekt en structurele knelpunten signaleert.

Bij individuele klachtbehandeling legt de ombudsman een klacht in detail aan de gemeente voor en vraagt de gemeente om hierop hun zienswijze te geven. Op basis van deze wederhoor kan de ombudsman een oordeel schrijven, waarom hij denkt dat de klacht gegrond of ongegrond is. Bij onderzoeken uit eigen beweging gaat het niet zozeer om het oordeel van de ombudsman over een klacht en de aanbevelingen die daaruit voortvloeien. Het gaat er bij onderzoeken uit eigen beweging om dat er meer inzicht komt in de vaak meer systematische en structurele verklaringen voor de klachten.

---

<sup>7</sup> Behoorlijkheidswijzer | Nationale ombudsman

De werkwijze in dit onderzoek van de ombudsman naar BI ziet dus niet toe op de beoordeling van de afzonderlijk klachtonderdelen. Dat houdt in dat de ombudsman ook niet gaat vaststellen of het oordeel van BI in zowel de geselecteerde zaken als in alle andere anonieme klachten (bv. om wel of geen onderzoek te doen) gegrond is.

Dit onderzoek uit eigen beweging is gestart om de kwaliteit en integriteit van het openbaar bestuur te bewaken en misstanden te signaleren. In dit onderzoek heeft de ombudsman de ontvangen individuele klachten niet behandeld, maar heeft hij wel de klachten en ervaringen van medewerkers en inwoners in het onderzoek naar voren gebracht en een prominente plek gegeven. Het betreft niet alleen de klachten en ervaringen van melders, ook de dilemma's waar professionals dagelijks binnen en buiten de gemeente mee te maken hebben zijn onderdeel geweest van het onderzoek. In dit onderzoek zijn verder interne stukken van de gemeente bestudeerd om de context te verduidelijken, met als doel inzicht te geven in de werking van de meldstructuur bij integriteitskwesties en de verwachtingen die redelijkerwijs aan de gemeente mogen worden gesteld. Arbeidsconflicten en andere persoonlijke geschillen vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek evenals onderwerpen die een direct verband houden met de klachtprocedures bij BI. Er bestaat onenigheid tussen sommige verzoekers en de gemeenten over wanneer iets een arbeidsconflict is en wanneer iets een melding was van een onveilige situatie of integriteitsschending. Dit was juist voor veel verzoekers een pijnpunt: zij kwamen desgevraagd met een melding/ervaring en deze werd door de gemeente direct of tijdens het proces van melden beschouwd als een verstoorde arbeidsrelatie, iets wat melden nog onveiliger maakte in hun beleving. Hierover bestaan dus hele verschillende perspectieven en stonden verzoekers en gemeente echt tegenover elkaar.

## Leeswijzer

Dit rapport is opgebouwd uit vijf hoofdstukken, die gezamenlijk inzicht bieden in de aanpak van meldingen over sociale en zakelijke integriteit binnen de gemeente Amsterdam, evenals de ervaringen van betrokkenen en de reactie van de gemeente daarop. Hoofdstuk 1 behandelt de sociale en zakelijke integriteit van de gemeente, de relevante wettelijke- en gemeentelijke kaders, de oprichting van BI en vier documenten die van belang zijn voor dit onderzoek. Hoofdstuk 2 gaat in op het proces van het doen van een melding. Het bevat kwantitatieve gegevens, de 'grievens' van medewerkers en de reactie van de gemeente op deze grieven.<sup>8</sup> Hoofdstuk 3 richt zich op de fase van de validering van een melding. Het beschrijft wat er met een melding gebeurt, de grieven die door medewerkers over deze fase zijn geuit, en de zienswijze van de gemeente op deze grieven. Hoofdstuk 4 bespreekt de fase waarin een persoonsgericht integriteitsonderzoek wordt gestart. Het behandelt de omstandigheden waaronder dit gebeurt, de grieven die hierover zijn geuit, en de zienswijze van de gemeente op deze grieven. Hoofdstuk 5 bevat de visie van de ombudsman inclusief aanbevelingen voor verbeteringen.

---

<sup>8</sup> De grieven worden nader toegelicht in de paragraaf onderzoeksopzet.

## Onderzoeksopzet

In het kader van dit onderzoek heeft de ombudsman 82 personen gesproken, waarvan 5 bewoners en 77 medewerkers uit alle lagen van de gemeentelijke organisatie en diverse directies. Veel van deze medewerkers hebben aangegeven dat ze binnen de eigen organisatie zelf geen vertrouwen voelen om hun verhaal te delen. Sommige van hen hebben aangegeven het vertrouwen te zijn verloren omdat zij na het doen van een melding niets meer van BI hoorden, anderen voelden zich van het kastje naar de muur gestuurd, weer anderen tastten lange tijd in het duister over wat er met de melding zou zijn gebeurd. Ook gaven sommigen aan dat bepaalde meldingen niet vertrouwelijk zouden zijn.

De ombudsman heeft in eerste instantie een analyse gemaakt van de tientallen verhalen. Dit leverde patronen op van klachten die de ombudsman 'grievens' is gaan noemen: een typologie van klachten. Dat waren er zeven. Vervolgens is de werkwijze van de gemeente bij het organisatieonderdeel BI onderzocht en is op een rij gezet wat in redelijkheid verwacht mag worden, gegeven de behoorlijkheidsnormen (zoals transparantie, tijdige terugkoppeling, et cetera). Daarna heeft de ombudsman uit circa 80 klachten acht zaken geselecteerd voor een intensief diepteonderzoek naar de drie werkprocessen van BI. Doordat enkele verzoekers uit de anonimiteit wilden treden kon de ombudsman deze casuïstiek gebruiken. Hierdoor is de ombudsman in staat om veel concreter inzicht te bieden in de beleefde grievens van verzoekers, zowel in de beschrijving van de klachten als in de vragen richting de gemeente. In het rapport hebben wij daarom casusomschrijvingen opgenomen die ervaringen en grievens van verzoekers omschrijven. In deze zaken liggen grievens die structureel ook door andere verzoekers als grievens genoemd worden. Daarnaast hebben de geselecteerde zaken de ombudsman de gelegenheid gegeven om gerichte vragen te stellen aan de gemeente over hun handelswijze en visie. Door specifieke casuïstiek met onderzoekers en andere gemeenteambtenaren te bespreken konden de grievens nog beter geduid worden.

Tijdens dit diepteonderzoek zijn diverse stukken bekeken en betrokkenen geïnterviewd. Deze acht zaken zijn als onderdeel gebruikt om zicht te krijgen op de relatie tussen de manier van werken binnen de gemeentelijke werkprocessen en de manier waarop dit uitpakt vanuit het perspectief van iemand die zich meldt bij BI, wacht op een reactie of betrokken is bij een persoonsgericht integriteitsonderzoek, zoals een getuige. Verder worden er in dit rapport ook individuele klachten benoemd, met als doel om context te geven en inzicht te verschaffen in de leefwereld van verzoekers. Zoals eerder vermeld zijn deze meldingen niet nader onderzocht. Ze worden in deze rapportage opgenomen om het perspectief van melders toe te lichten. Het is hun verhaal en hun ervaring. De ombudsman is met alle informatie die hij heeft verkregen op zoek gegaan waar zich knelpunten bevinden, zoals een werkwijze die tegen een bepaalde redelijke verwachting van melders in gaat en die dus klachten kan opleveren.

# **1. Sociale- en zakelijke integriteit binnen de gemeente Amsterdam**

# 1. Sociale- en zakelijke integriteit binnen de gemeente Amsterdam

## 1.1 Inleiding

Voor de context van dit onderzoek wordt een toelichting gegeven op de verschillende vormen integriteit. In dit hoofdstuk benoemen we twee soorten, de zachte, oftewel sociale- en de harde, oftewel zakelijke integriteit, inclusief de verschillen daartussen, en de wettelijke- en gemeentelijke kaders. Dit hoofdstuk gaat in op de ontstaansgeschiedenis van Bureau Integriteit. In het kader van hoe integriteit binnen de gemeente verder is vormgegeven, worden vier documenten behandeld. Het gaat hierbij om:

- de in 2019 geactualiseerde Gedragscode voor ambtenaren van de gemeente Amsterdam, vastgesteld door het college van B&W op 10 december 2019;
- Meldregeling en Onderzoeksprotocol, mei 2024;
- de toezeggingen van het college (in Raadsinformatiebrief d.d. 23 maart 2021) naar aanleiding van het initiatiefvoorstel “Met beleid werken aan integriteit” van enkele raadsleden;<sup>9</sup>
- Bestuursopdracht Diversiteit en Inclusie 2024-2028 en Uitvoeringsagenda d.d. 31 oktober 2024.

## 1.2 Sociale- en zakelijke integriteit

Sociale integriteit is gericht op respectvolle omgangsvormen, zoals het tegengaan van discriminatie, pesten en uitsluiting, en het creëren van een veilige werkomgeving waarin iedereen zichzelf kan zijn. Het draait om psychologische veiligheid: medewerkers moeten zich vrij voelen om zich uit te spreken, fouten te bespreken, zorgen te delen en ideeën aan te dragen, zonder angst voor negatieve gevolgen. Zakelijke integriteit daarentegen richt zich meer op het naleven van regels en het voorkomen van fraude, corruptie en belangenverstrengeling. Hierbij gaat het om objectieve normen en procedures die de betrouwbaarheid en rechtmatigheid van een instituut waarborgen en vertrouwen creëren. Dit is ook binnen het kader van overheidswork van groot belang, waar integriteit als kernwaarde wordt gezien. Beide integriteitsvormen werken naar buiten toe; de gemeente heeft een voorbeeldfunctie in hoe ze dient om te gaan met mensen, organisaties en geld. De manier waarop ambtenaren onderling met elkaar omgaan en met hun inwoners, heeft direct effect op de samenleving. In een organisatie waar ruimte is om elkaar aan te spreken, wordt er open gecommuniceerd en voelen mensen zich veilig. Dat gevoel van veiligheid zorgt ervoor dat de medewerker beter kan functioneren, met meer betrokkenheid en empathie, wat vervolgens weer effect heeft op het contact met de burger. Wanneer die veiligheid in geding is, worden barsten zichtbaar, belangrijke signalen zijn ziekteverzuim en in meldingen over sociale integriteit.

Het verschil tussen sociale- en zakelijke integriteit ligt in de focus. Sociale integriteit is meer gericht op interpersoonlijke relaties en de cultuur binnen een organisatie. Het gaat om ervaringen van medewerkers, over hoe medewerkers zij zich behandeld voelen en hoe veilig zij zich voelen om zich uit te spreken. Sociale integriteit is de afgelopen jaren steeds belangrijker geworden, het is bovendien een noodzakelijke voorwaarde voor een gezonde organisatie. Een organisatie kan alleen functioneren

---

<sup>9</sup> Initiatiefvoorstel voor de raadsvergadering, “Met beleid werken aan integriteit.” M. Taimounti (DENK), S. Mbarki (PvdA), J. Veldhuyzen (BIJ1), D. Ceder (CU) en W. van Soest (PvdO), 10 februari 2021.

[https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/10023082/1/09012f978344e09c?connection\\_type=1&connection\\_id=5967555](https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/10023082/1/09012f978344e09c?connection_type=1&connection_id=5967555) en Raadsinformatiebrief Integriteit, raadpleegbaar via [https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/10023083/1/09012f978344dfff?connection\\_type=1&connection\\_id=5967555](https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/10023083/1/09012f978344dfff?connection_type=1&connection_id=5967555)

als medewerkers in staat zijn samen te werken, elkaar aan te spreken en te verbeteren. Amsterdam hecht daarom veel waarde aan een inclusieve en veilige werkomgeving.

Binnen de gemeente Amsterdam speelt BI een belangrijke rol in het bevorderen van zowel sociale- als zakelijke integriteit. BI is echter niet de enige verantwoordelijke. Leidinggevend, Human Resource (HR), vertrouwenspersonen, alle medewerkers van de gemeente én het college van burgemeester en wethouders dragen gezamenlijk bij aan het waarborgen van integriteit binnen de organisatie.

### **1.2.1 De wettelijke en gemeentelijke kaders**

De gemeente Amsterdam opereert binnen een complex stelsel van wettelijke-, gemeentelijke- en organisatorische kaders die de integriteit moeten waarborgen. De gemeente is immers niet alleen een overheidsorgaan, maar ook een werkgever, en heeft verplichtingen op het gebied van goed bestuur, arbeidsomstandigheden en ambtelijk handelen. Concreet betekent dit dat de gemeente op grond van het Burgerlijk Wetboek (BW) verplicht is zich als een goed werkgever te gedragen (artikel 7:611) en moet zorgen voor veilige en gezonde arbeidsomstandigheden (artikel 3 van de Arbeidsomstandighedenwet). Aan de andere kant dient de ambtenaar zich als een ‘goede ambtenaar’ te gedragen (Artikel 6 Ambtenarenwet 2017). Vanuit de Ambtenarenwet 2017 is de gemeente daarnaast verplicht een integriteitsbeleid te voeren dat gericht is op goed ambtelijk handelen, het bevorderen van integriteitsbewustzijn en het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie (artikel 4). Voor de burgemeester ligt de taak om de bestuurlijke integriteit van de gemeente te bevorderen, zoals vastgelegd in de Gemeentewet (artikel 170, lid 2). Sinds 2023 biedt de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur de Commissaris van de Koning (CdK) extra bevoegdheden om in te grijpen bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen of integriteitskwesties binnen gemeenten. De gemeentelijke kaders ondersteunen deze verplichtingen. Zo is er een Gedragscode die beschrijft wat het betekent om je als ‘goed ambtenaar’ te gedragen. Daarnaast bieden de Personeelsregelingen Gemeente Amsterdam (PGA) aanvullende normen en regels, zoals bepalingen over nevenwerkzaamheden (artikel 11.7.1) om belangenverstrengeling tegen te gaan.

## **1.3 Bureau Integriteit**

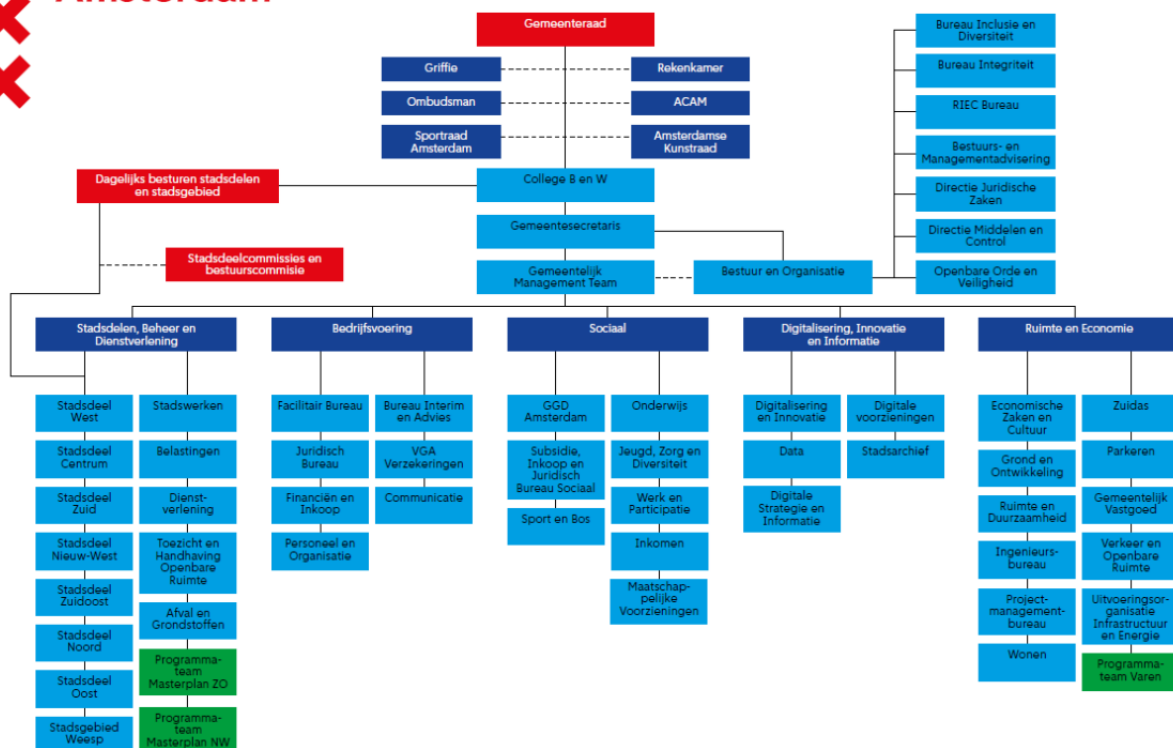
BI is een afdeling binnen de gemeentelijke organisatie. Het bureau maakt deel uit van het organisatieonderdeel Bestuur en Organisatie en valt onder directe verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris. Tot Bestuur en Organisatie behoren enkele directies, zoals de directie Juridische Zaken, en zogenoemde bestuurs- en concernstafafdelingen. Op 29 oktober 2002 werd BI officieel ingesteld door het college van burgemeester en wethouders (B&W). Het bureau kreeg als doel om de integriteit van bestuurders, ambtenaren en overige medewerkers van de gemeente Amsterdam te bevorderen. Het BI werd ook aangesteld als een expertisecentrum op het gebied van integriteit met deskundigen op het terrein van integriteitsadvies, (waaronder audits), dilemmatrainingen, interne onderzoeken en juridische zaken.<sup>10</sup>

Bij de oprichting werd bewust gekozen voor een dubbele taak: preventie en handhaving. BI moest niet alleen optreden bij mogelijke integriteitsschendingen, maar ook actief bijdragen aan het voorkomen daarvan door middel van advies, trainingen en risicoanalyses. Deze integrale aanpak was vernieuwend en bedoeld om integriteit breed te verankeren in de organisatie en het draagvlak onder medewerkers te vergroten.

---

<sup>10</sup> Zie hiervoor het instellingsbesluit Bureau Integriteit, college burgemeester en wethouders, 29 oktober 2002.





Bron: huidig organogram gemeente Amsterdam

Het model van BI kenmerkt zich door een professionele inrichting en een integrale benadering, waarbij preventie en repressie hand in hand gaan. Om het integriteitsbeleid actueel te houden en te verbinden met de praktijk, voorzag het instellingsbesluit van 2002 ook in een Commissie Integriteit. Deze commissie had als taak het integriteitsbewustzijn binnen de gemeentelijke organisatie te bevorderen en gevallen van fraude, corruptie en andere schendingen van ambtelijke en bestuurlijke integriteit te bespreken. De commissie gaf sturing aan het beleid en zorgde voor een bredere verankering van integriteit binnen de organisatie.

In de beginjaren lag de nadruk van BI vooral op wat nu ‘zakelijke integriteit’ wordt genoemd. Het Onderzoeksprotocol Bureau Integriteit uit 2002 definieerde integriteitsschendingen als onder andere belangenverstrengeling, fraude, corruptie, misbruik van bevoegdheden en verspilling van gemeentelijke eigendommen. In 2007 werd het protocol geactualiseerd en uitgebreid met termen die betrekking hebben op ‘sociale integriteit’, zoals seksuele intimidatie, discriminatie, agressie en geweld. Deze uitbreiding weerspiegelt een bredere maatschappelijke ontwikkeling waarin sociale veiligheid en respectvolle omgangsvormen steeds belangrijker werden.

Amsterdam was in 2002 uniek met de oprichting van een zelfstandig bureau dat preventieve- en repressieve taken op het gebied van integriteit combineert. Tot op de dag van vandaag is deze opzet bijzonder, en Amsterdam loopt door jarenlange ervaring nog steeds voor op andere gemeenten.

## 1.4 De vier documenten

### 1.4.1 De Gedragscode

De Gedragscode werd in juli 2017 door het college van B&W vastgesteld en in 2019 geactualiseerd. De Gedragscode is voor de gemeente een belangrijk toetsingsdocument en is bedoeld om gezamenlijk een integere overheid te zijn. Een overtreding van de gedragsregels kan worden aangemerkt als een tekortkoming in het nakomen van de verplichtingen die de arbeidsovereenkomst aan een ambtenaar oplegt. Dit kan leiden tot verwijtbaar handelen of nalaten en kan bovendien resulteren in het opleggen van een (disciplinaire) maatregel of andere arbeidsrechtelijke consequenties (aldus pagina 37 van de Gedragscode). Voor de gemeente fungeert de Gedragscode als een belangrijk toetsingskader bij de beoordeling van meldingen en het uitvoeren van onderzoeken. De gemeente toetst of het gedrag van ambtenaren in overeenstemming is met de in de Gedragscode vastgelegde normen en waarden. De Gedragscode is daarmee richtinggevend bij het adviseren over mogelijke maatregelen en bij het formuleren van aanbevelingen aan management en bestuur.

De Gedragscode 2019 bevat enkele belangrijke wijzigingen ten opzichte van de versie uit 2017. Zo is onder het kopje '*Geheimhoudingsplicht*' toegevoegd dat alle correspondentie van ambtenaren (zoals e-mails, WhatsApp-berichten en sms'jes) in principe opgevraagd kan worden door de gemeente als werkgever of door inwoners via een WOB-verzoek (inmiddels een Woo-verzoek). Daarnaast is de regel over informatieverstrekking aan raadsleden aangescherpt. Waar in 2017 feitelijke en openbare informatie direct aan raadsleden mocht worden verstrekt, is in 2019 bepaald dat dit alleen mag na voorafgaande toestemming van de leidinggevende en de portefeuillehouder. Deze wijzigingen benadrukken de focus op transparantie en controle binnen de gemeentelijke organisatie en onderstrepen het belang van een uniforme en integere werkwijze.

Hoewel gedragscodes in principe geen automatische externe werking hebben, kunnen ze extern wel doorwerken. Het gaat hier niet alleen over hoe ambtenaren zich onderling gedragen, maar ook hoe zij zich bewegen in de maatschappij. Burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat ambtenaren integer handelen. Integriteitsschendingen hebben niet alleen gevolgen voor de organisatie maar ook voor de samenleving. De Gedragscode biedt kaders voor zowel de ambtenaar als de gemeente en draagt bij aan een betrouwbare organisatie. De Gedragscode is grotendeels gebaseerd op wet- en regelgeving.<sup>11</sup> De Gedragscode is geen wet of verordening, maar wordt wel als maatstaf gebruikt voor behoorlijk gedrag van de gemeente. Het dient als onderbouwing dat de gemeente zorgvuldig en behoorlijk handelt. In de Gedragscode wordt ook gerefereerd aan de ambtseed waarmee deze ook hand in hand samengaat. De ambtseed is een verplichte eed die ambtenaren na aanstelling afleggen. De ambtseed bevat 10 artikelen met regels voor ambtenaren waar een belofte voor wordt afgelegd.<sup>12</sup> Gekoppeld aan de ambtseed, die ambtenaren afleggen, en interne investeringen zoals het programma '*Ervaar Amsterdam inclusief ambtseed*', wordt integriteit verder geborgd. Dit programma, dat verplicht is voor iedere ambtenaar die na 1 januari 2015 in dienst is getreden bij de gemeente Amsterdam, is vastgesteld door het Gemeentelijk Managementteam op 11 februari 2015. Maar ook

---

<sup>11</sup> De Gedragscode sluit aan bij de wettelijke basis, zoals de Ambtenarenwet 2017, die vereist dat elke overheidswerkgever verplicht is een integriteitsbeleid te voeren en een gedragscode vast te stellen (zie artikel 4 en verder).

<sup>12</sup> De tien artikelen zijn, belofte om gerechtigdheid te dienen, trouw zijn aan de grondwet en de overige wetten van het rijk, inzetten voor de rechten en het welzijn van alle burgers van Amsterdam, onpartijdig handelen en de democratische beginselen en procedures respecteren, loyaal zijn ten opzichte van de bestuursorganen van de stad en het door hen vastgestelde beleid, geen misbruik maken van de toevertrouwde overheidsmacht, zorgvuldig omgaan met informatie, geloofwaardigheid van het ambt niet schade, het vertrouwen dat de burger in de ambtenaar heeft niet te beschamen en zelfstandig oordeel vormen over de morele juistheid van het eigen handelen.

campagnes zoals *Zoek de verschillen?* *Ambtelijk vakmanschap* en *Inclusie en diversiteit* hebben als doel om te werken aan een veilige(re) (werk)omgeving en het waarborgen van een integere gemeente.

#### **1.4.2 Meldregeling en Onderzoeksprotocol (2024)**

Naast de Gedragscode vormt het document Meldregeling en Onderzoeksprotocol (hierna: Onderzoeksprotocol) een belangrijk kader voor de gemeente Amsterdam bij het beoordelen en afhandelen van meldingen over mogelijke integriteitsschendingen. Dit document beschrijft de procedures en bevoegdheden die worden gehanteerd door de gemeente bij het onderzoeken van dergelijke meldingen. Het biedt richtlijnen voor zowel leidinggevendenden als medewerkers en waarborgt een zorgvuldige en transparante aanpak.

De inleiding van het Onderzoeksprotocol benadrukt het belang van integriteit binnen de gemeentelijke organisatie. Het integriteitsbeleid is gericht op het worden, zijn en blijven van een integere organisatie. De gemeente is als goede werkgever verplicht een veilige werkomgeving te waarborgen. Hiermee wordt aangesloten aan de wettelijke verplichting zoals eerder genoemd. De gemeente erkent dat integriteit noodzakelijk is voor het vertrouwen dat inwoners, ondernemers en bezoekers in de gemeente hebben. Het document stelt dat de gemeente zorgvuldig moet omgaan met de haar toevertrouwde middelen en taken. Ambtenaren dienen te handelen in lijn met de Ambtenarenwet (artikelen 5 t/m 11), en de Gedragscode vormt hierbij een belangrijk richtsnoer. Wanneer ambtenaren niet integer handelen, kan dit de integriteit van de gemeente schaden.

Het Onderzoeksprotocol beschrijft de procedure die gemeente volgt bij interne persoonsgerichte integriteitsonderzoeken naar vermoedens van integriteitsschendingen of misstanden. Het onderzoek wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de opdrachtgever, doorgaans de gemeentesecretaris of een gemandateerde directeur. Het protocol bevat de rechten en plichten van alle betrokkenen en is van toepassing op alle interne onderzoeken binnen de gemeente Amsterdam. Het Meldregeling en Onderzoeksprotocol bepaalt dat de gemeente alleen onderzoek mag doen naar vermoedens van niet-integer handelen wanneer hiervoor een formele opdracht is verstrekt door de gemeentesecretaris of een gemandateerde directeur.

Binnen deze opdracht heeft gemeente de volgende bevoegdheden:

- Het opvragen van relevante documenten.
- Het interviewen van betrokkenen.
- Het raadplegen van systemen, mits binnen de grenzen van de privacywetgeving.

De gemeente kan volgens bovengenoemde informatie niet zomaar een zelfstandig onderzoek starten, of disciplinaire maatregelen opleggen. Wanneer de gemeente een dergelijk onderzoek start, dienen de onderzoeksactiviteiten proportioneel en zorgvuldig worden uitgevoerd, met respect voor de rechten en privacy van medewerkers.

Het Onderzoeksprotocol is een inhoudelijk belangrijk document dat bevoegdheden koppelt aan de uitvoering van integriteitsonderzoeken. Het is relevant voor leidinggevendenden en medewerkers, omdat het duidelijkheid biedt over de procedures en verantwoordelijkheden bij meldingen van integriteitsschendingen. Sinds de reorganisatie van 2015 wordt het protocol niet meer vastgesteld door het college van B&W, maar door de gemeentesecretaris. Door vaststelling van dit document machtigt de gemeentesecretaris bepaalde directeuren om samen met hem onderzoeksopdrachten

aan BI te verstrekken.<sup>13</sup> Daarnaast krijgt BI, binnen het kader van het protocol, de machtiging om specifieke onderzoekshandelingen uit te voeren onder gebruikmaking van de bevoegdheden van de werkgever.

Het instellingsbesluit van 29 oktober 2002, vastgesteld door het college van B&W, legt de basis voor de bevoegdheden van BI. Het besluit bepaalt dat BI:

- Alleen onderzoek mag doen op basis van een formele opdracht.
- Onderzoeksactiviteiten moet uitvoeren binnen de grenzen van de privacywetgeving.
- Onafhankelijk en zorgvuldig moet opereren, zonder disciplinaire maatregelen op te leggen of buiten het werkgeversdomein te treden.

Deze kaders waarborgen dat BI een onafhankelijk en zorgvuldig functionerend onderdeel blijft van de gemeentelijke organisatie, met een duidelijke focus op integriteit en transparantie.

#### **1.4.3 Toezegging college van B&W n.a.v. initiatiefvoorstel ‘Met beleid werken aan integriteit’**

Op 10 februari 2021 presenteerden enkele raadsleden het initiatiefvoorstel *‘Met beleid werken aan integriteit’*. Dit voorstel is gebaseerd op de constatering dat de gemeente Amsterdam al een integraal integriteitsbeleid voert, maar dat dit beleid nog in ontwikkeling is. Recente casussen hebben volgens de indieners aangetoond dat er ruimte is voor verbetering en versterking, met name op het gebied van personeelszorg en de rechten van ambtenaren.

De raadsleden vroegen het college van B&W om aandacht voor vier specifieke punten:

1. Meer waarborgen bij de afweging om over te gaan tot onderzoek.
2. Periodieke doorlichting door een nog op te richten Commissie Integriteit.
3. Verbetering van personeelszorg.
4. Betere bescherming van gemeentelijke medewerkers wanneer zij in de media komen.

In reactie op het initiatiefvoorstel deed het college van B&W in de Raadsinformatiebrief van 23 maart 2021 vier toezeggingen. Deze zijn als volgt samengevat:

1. Besluitvorming over persoonsgerichte integriteitsonderzoeken:  
Het college heeft toegezegd dat de beslissing om over te gaan tot een persoonsgericht integriteitsonderzoek, op basis van een advies van BI, voortaan wordt genomen door een viertal directeuren. Dit zijn de gemeentesecretaris, de betreffende directeur die verantwoordelijk is voor het personeel van de ambtenaar in kwestie, en twee andere directeuren. Dit moet zorgen voor meer waarborgen en zorgvuldigheid in de besluitvorming. Sinds september 2023 wordt, met het oog op uniformiteit en waarborgen voor medewerkers (gelijke behandeling, juiste uitvoering, volledigheid), iedere onderzoeksopdracht besproken door een directeurenteam waarin ook de verantwoordelijke directeur en de gemeentesecretaris zitting hebben. Dit wordt bevestigd in het Jaarverslag 2023 van BI (pag. 12). Daarmee is deze toezegging aan de gemeenteraad na 2,5 jaar gerealiseerd.
2. Herinrichting van de Commissie Integriteit:  
Het college heeft ingestemd met het voorstel om de Commissie Integriteit nieuw leven in te blazen. Deze commissie zal periodiek:
  - De kaders van integriteitsonderzoeken toetsen aan het integriteitsbeleid.
  - De uitvoering van het integriteitsbeleid doorlichten (wat werkt wel, wat werkt niet).

---

<sup>13</sup> Het directeurenteam wordt gevormd door (i) de gemeentesecretaris/algemeen directeur (voorzitter), (ii) hoofd BI, (iii) de voor het betreffende personeelslid verantwoordelijke directeur. Naast deze drie vraagt de gemeentesecretaris uit een jaarlijks roulerend team van vijf, steeds twee directeuren om deel te nemen.

- Rapporteren aan de raad en/of het presidium over de bevindingen.<sup>14</sup>

De toezegging om de Commissie Integriteit ‘nieuw leven in te blazen’ is op het moment van schrijven nog niet gerealiseerd. De gemeente heeft aan de Ombudsman laten weten dat dit vanwege prioriteitsstelling nog niet is opgepakt.<sup>15</sup>

3. Versterking van personeelszorg:

Het college erkent dat medewerkers die onderwerp zijn van een onderzoek tijdelijk in een onzekere situatie kunnen verkeren. Het heeft toegezegd dat deze situatie niet mag leiden tot schade voor de betrokken ambtenaar. De personeelszorg wordt verder verstevigd om medewerkers in dergelijke situaties beter te ondersteunen. In het document Meldregeling en Onderzoeksprotocol van mei 2014 (pag. 14) staat: ‘BI zal gedurende het proces contact onderhouden met de betreffende directeur/leidinggevende en kan gevraagd en ongevraagd adviseren over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan deze personele zorg.’ BI heeft sinds 2023 invulling gegeven aan het verstevigen van de personele zorg bij persoonsgerichte integriteitsonderzoeken door deze zorg expliciet bij de lijndirecties te beleggen in de onderzoeksopdracht.

4. Bescherming van ambtenaren in de media:

Het college onderschrijft dat ambtenaren beschermd moeten worden door hun eigen organisatie. Ambtenaren moeten intern vrijuit kunnen spreken tegen bestuurders, waarbij bestuurders altijd de bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen. Het college heeft toegezegd vaker stukken openbaar te maken waarin overwegingen van ambtenaren een rol spelen, maar daarbij altijd de namen van ambtenaren weg te lakken om hun privacy te beschermen. De bescherming van ambtenaren door bestuurders en/of hogere leidinggevenden in een veranderend medialandschap vindt grotendeels buiten het gezichtsveld van de Ombudsman plaats. Een zichtbaar voorbeeld van hoe de gemeente als werkgever haar medewerkers ondersteunt bij het maken van weloverwogen keuzes (bijvoorbeeld tijdens demonstraties of op sociale media) is de ‘Handreiking Ambtenaren en actievoeren, hoe zit dat?’ (5 september 2023). Dit document biedt concrete aandachtspunten voor het omgaan met gedragsnormen in de privésfeer, zoals vastgelegd in de Gedragscode.

#### 1.4.4 Bestuursopdracht Diversiteit en Inclusie 2024-2028 en Uitvoeringsagenda (d.d. 31-10-2024)

Uit de beleidsstukken en raadsbesluiten blijkt dat de gemeente een duidelijke visie heeft dat ze een stad wil zijn waarin iedereen zich welkom, veilig en gelijkwaardig voelt, inwoners, ondernemers en eigen medewerkers. Aan deze ambitie heeft de gemeente uiting gegeven door in bestuursopdrachten en uitvoeringsagenda's te richten op structurele verandering.

Om bij te dragen aan die inclusieve, veilige en rechtvaardige werkomgeving zijn er nieuwe eisen gesteld aan het functioneren van BI, met nadruk op transparantie, toetsbaarheid en het leren van signalen uit de organisatie. De bestuursopdracht Diversiteit en Inclusie 2024-2028 is een actualisatie van de bestuursopdracht Inclusie 2020-2023. Het college erkent hierin dat het beleid alleen niet genoeg is, maar dat cultuur en gedrag dient te veranderen. Een geactualiseerd plan wordt noodzakelijk geacht en dient te voorzien zijn van interventies, met een bestuurlijke toezegging dat dit komende jaren prioriteit krijgt.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Daarnaast stelt het college van B&W voor de Commissie ten minste samen te stellen uit: de burgemeester, de gemeentesecretaris, een hoogleraar en een vertegenwoordiger van een onafhankelijk instituut bijvoorbeeld het College voor de Rechten van de Mens en het hoofd BI als secretaris.

<sup>15</sup> Meldregeling en Onderzoeksprotocol van mei 2024 vermeldt in de Inleiding (op pag. 3): ‘Tevens is er een commissie in het leven geroepen die periodiek de kaders van de integriteitsonderzoeken toetst aan het integriteitsbeleid en hierover in zijn algemeenheid rapporteert aan de raad en/of presidium’. Dit is onjuist.

<sup>16</sup> Bestuursopdracht Inclusie en Diversiteit 2024-2028, gemeente Amsterdam, 31 oktober 2024 p. 2.

Relevant voor BI zijn de volgende actualisaties:

1. het college laat de bestaande manier van werken en omgaan met ongewenst gedrag extern toetsen;
2. gebruik blijven maken van externe mogelijkheden om te melden, bij zowel een meldpunt als vertrouwenspersonen;
3. de Gedragscode en het beleid t.a.v. sanctioneren en het treffen van maatregelen laten wij extern toetsen vanuit het perspectief van gelijkwaardigheid en antidiscriminatie;
4. rapporteren aan het bestuur op basis van monitorgegevens over de mate van bereidheid om te melden en over de mate van tevredenheid over de afhandeling van meldingen.

De bestuursopdracht en uitvoeringsagenda 2024-2028 zijn nog jong. Dit betekent dat drie van de vier voor BI relevante en hiervoor genoemde actualisaties (nog) niet gerealiseerd zijn. Resultaten zijn op die onderdelen nog niet zichtbaar. Het gaat om de actualisaties 1, 3 en 4 (externe toetsing ongewenst gedrag, het werken met de Gedragscode, bestuurlijke rapportages aan de hand van monitorgegevens over afhandeling meldingen). Ten aanzien van actualisatie 1 is het doel om de bestaande manier van werken en omgaan met ongewenst gedrag extern te toetsen. Uit de stukken die de ombudsman bestudeerde, maakt de ombudsman op dat er intern nog geen duidelijke definitie is van wat binnen de ambtelijke organisatie als ongewenst gedrag wordt beschouwd, evenals een helder normenkader. De in de Gedragscode genoemde definitie van ongewenst gedrag mist duidelijke context aan voorbeelden, uitleg dat bepaalde gedragingen niet direct strafbaar zijn, maar wel schadelijk. Wat als ongewenst wordt ervaren kan bovendien per persoon verschillen. Een expliciete toelichting helpt misverstanden te voorkomen.<sup>17</sup> Dit gemis aan afbakening kan de indruk wekken dat er geen sprake is van een uniforme manier van omgaan met ongewenst gedrag binnen de organisatie. Een precieze afbakening en verdere uitwerking van het interne normenkader lijken noodzakelijk.<sup>18</sup>

## 1.5 Visie ombudsman

De gemeente Amsterdam toont een duidelijke ambitie om te werken aan integriteit en blijft zich hierin ontwikkelen. De gemeente geeft hier invulling aan door uitvoering te geven aan de wettelijke verplichtingen (zoals vastgelegd in de Ambtenarenwet) en het principe van goed werkgeverschap, door de Gedragscode te actualiseren en de maatschappelijke context mee te nemen. Dit laat de gemeente ook zien door de vier toezeggingen van college van B&W uit te voeren. Echter, de gemeente is er niet aan toegekomen om een Commissie Integriteit in te stellen. Dit heeft als resultaat dat de gemeente achter de feiten aanloopt, omdat een dergelijke commissie de gemeente scherp kan houden. Wel zijn drie van de vier relevante actualisaties uit de uitvoeringsagenda 2024-2028 nog in ontwikkeling waardoor sommige resultaten nog niet zichtbaar zijn. De gemeente heeft bovendien (nog) geen heldere interne definitie van ongewenst gedrag. Het is van belang om ook uit te leggen wat er onder ongewenst gedrag wordt verstaan door voorbeelden te geven. Dit voorkomt interpretatieverschillen en zorgt voor een beter begrip.

<sup>17</sup> In de Gedragscode (p.39) wordt enkel de volgende definitie gegeven: Ongewenst gedrag: agressie, geweld, discriminatie, (seksuele) intimidatie, pesten, stalken.

<sup>18</sup> Ook de Arbeidsinspectie stuit op dit feit en vermeldt op pagina 6 van haar brief aan de gemeente gemeentesecretaris op 6 juni 2025: *“Het ontbreken van duidelijke kaders maakt dat medewerkers en leidinggevenden onvoldoende weten welk gedrag er wel en niet getolereerd wordt. Onduidelijke regels zorgen voor onduidelijkheid over aanspreken op en gevolgen van bepaald gedrag en bepalen van het gewenste voorbeeldgedrag.”*

## **2. Het indienen en in ontvangst nemen van een melding**

## 2. Het indienen en in ontvangst nemen van een melding

### 2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk start met meerdere kwantitatieve gegevens over het aantal meldingen van ongewenst gedrag dat de afgelopen jaren bij de gemeente is binnengekomen. Hiermee wordt inzicht gegeven in de omvang en ontwikkeling van het aantal meldingen. Vervolgens worden de signalen als grieven over het meldproces behandeld.<sup>19</sup> In het kader van het onderzoek zijn daarnaast gesprekken gevoerd met medewerkers van BI. De grieven die in dit hoofdstuk worden behandeld, worden gevolgd door een zienswijze van de gemeente. Tot slot wordt dit hoofdstuk afgesloten met een ombudsmanvisie over dit proces van het indienen en in ontvangst nemen van een melding.

### 2.2 Meldingen

Onderstaand overzicht toont het aantal meldingen volgens de jaarverslagen van BI over de periode 2018-2025, onderverdeeld naar twee categorieën meldingen, waarvan 1. zakelijke integriteit en 2. ongewenst gedrag. Niet alle meldingen die de gemeente heeft ontvangen hebben geleid tot een vervolgactie. Dat is bijvoorbeeld het geval als een melder anoniem zijn verhaal wil doen of bij nader inzien afziet van het doen van een melding (bijvoorbeeld uit angst voor represailles). Dergelijke meldingen worden als ‘signaal’ geregistreerd.

| Jaar | Aantal meldingen | waarvan zakelijke integriteit | waarvan ongewenst gedrag | Aantal signalen | waarvan ongewenst gedrag | Totaal meldingen en signalen |
|------|------------------|-------------------------------|--------------------------|-----------------|--------------------------|------------------------------|
| 2018 | 113              | 95                            | 18                       | 121             | *20                      | 234                          |
| 2019 | 110              | 86                            | 24                       | 154             | 41                       | 264                          |
| 2020 | 92               | 71                            | 21                       | 148             | 24                       | 240                          |
| 2021 | 102              | 77                            | 25                       | 179             | 24                       | 281                          |
| 2022 | 154              | 86                            | 68                       | 189             | **21                     | 343                          |
| 2023 | 221              | 112                           | 109                      | 192             | ***22                    | 413                          |
| 2024 | 254              | 74                            | 180                      |                 |                          | 496****23                    |

Het aantal meldingen over ongewenst gedrag is tussen 2018 en 2024 vertienvoudigd: van 18 in 2018 naar 180 in 2024.

<sup>19</sup> Dit zijn de grieven die tijdens de verkenning van de ombudsman in 2023 zijn geregistreerd.

<sup>20</sup> \* Geen gegevens beschikbaar; met ingang van 2019 is er gestart met de registratie van signalen.

<sup>21</sup> \*\* Jaarverslag vermeldt geen aantallen. Navraag heeft niet tot een concreet te verwerken aantal geleid.

<sup>22</sup> \*\*\* Jaarverslag 2023 vermeldt: Het merendeel van de signalen ging over een vorm van ongewenst gedrag. Navraag heeft niet tot een concreet te verwerken aantal geleid. Bij “het merendeel” van 192 signalen over ongewenst gedrag gaat het om minstens 96 signalen over ongewenst gedrag.

<sup>23</sup> \*\*\*\* Het aantal meldingen in het jaarverslag betreft voornamelijk meldingen over sociale integriteit.

Van de 254 meldingen hebben 74 betrekking op zakelijk integriteit, waaronder fraude (20), belangenverstrengeling (20), vertrouwelijke informatie (29) en corruptie (5). Meldingen over ongewenst gedrag worden in de tabel ‘Aantal en soort meldingen ingedeeld per categorie en afhandeling’ (pagina 12) weergegeven. Opvallend is dat de categorie ‘Ongewenst gedrag’ 180 meldingen omvat.



In de jaarverslagen over 2022 en 2023 is geen nadere uitsplitsing opgenomen van signalen naar zakelijke integriteit en ongewenst gedrag, terwijl deze gegevens in de jaren 2019 tot en met 2021 wel zijn gepresenteerd. In 2024 zijn er 20% meer meldingen en signalen geregistreerd dan in 2023.

Sinds januari 2024 is de gemeente gestart met een nieuw systeem voor het registreren van meldingen en adviesvragen. De gemeente gaat uit van een ‘melder’ bij meldingen die niet officieel een melding zijn omdat mensen bijvoorbeeld advies willen. De meeste meldingen betroffen ongewenst gedrag en misbruik van bevoegdheden/positie. Meldingen van discriminatie en racisme zijn toegenomen, er is in 2023 een extern meldpunt ingericht. Personen kunnen extern discriminatie melden bij het Meldpunt Discriminatie Regio Amsterdam (verder: DRA). De gemeente heeft besloten om de 69 meldingen van DRA niet bij elkaar op te tellen met de 67 meldingen van de gemeente. Sommige melders kunnen zowel intern als extern melding hebben gemaakt en daarmee zijn dubbelingen niet uitgesloten.

## **2.3 Grieven bij het doen van een melding**

Wanneer er een vermoeden is dat een medewerker van de gemeente Amsterdam niet integer heeft gehandeld, kan dit bij het Meldpunt van BI gemeld worden. In de gedragscode staan de regels die de gemeente beschrijft als normaal gedrag. Ongewenst gedrag is tevens een integriteitsschending.<sup>24</sup>

### **2.3.1 Terugkoppeling op de melding en voortgang onderzoek**

Uit de ombudsmanverkenning in 2023 bleek dat ambtenaren en inwoners aangaven dat ze bij het doen van een melding bij BI soms maanden op een terugkoppeling moesten wachten. Sommigen ontvingen zelfs helemaal geen reactie. Zij wisten niet of en waar hun melding zich in een procedure bij BI bevond. Ook kwam het voor dat inwoners en medewerkers nadat zij een melding hadden gedaan en een bevestiging van BI hadden ontvangen dat de melding werd opgepakt, maandenlang niets vernamen.<sup>25</sup>

Wanneer iemand niet weet wat er met de melding wordt gedaan, na de melding niet of onvoldoende wordt geïnformeerd of geen terugkoppeling ontvangt, ontstaat er onzekerheid en frustratie. Ook ontstaat de indruk dat de melding niet serieus wordt genomen of zelfs verloren is geraakt in het proces. In het algemeen kan het uitblijven van terugkoppeling bijdragen aan stress, frustratie en het gevoel er alleen voor te staan, juist op momenten dat adequate informatievoorziening essentieel is.

Een verzoekster bericht de ombudsman dat ze een intakegesprek heeft bij BI naar aanleiding van een melding van ongewenst gedrag samen met haar vertrouwenspersoon. Een van de grieven is dat ze de communicatie vanuit BI erg mager vindt. Ze heeft in een periode van drie maanden meerdere keren moeten mailen met de vraag of ze het aanvullende dossier goed hadden ontvangen en of ze wilden aangeven wat ongeveer de planning is of wanneer de planning gedeeld kon worden. Daar werd niet of voldoende op gereageerd volgens verzoekster.<sup>26</sup>

In een andere zaak mailt een verzoeker de ombudsman dat hij naar aanleiding van het onderzoek van de ombudsman zijn casus alsnog onder de aandacht wil brengen. Hij had met BI afgesproken dat hij een terugkoppeling zou krijgen op zijn klacht betreffende discriminatie, maar had deze ondanks diverse verzoeken niet gekregen. Na een half jaar is hij nog steeds in afwachting.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Brochure Interne Melder, gemeente Amsterdam, juli 2021.

<sup>25</sup> Omdat deze klacht ook in groepsgesprekken met medewerkers zeer regelmatig naar voren is gekomen, zijn concrete aantallen niet te geven; de ombudsman heeft dit minstens 15 keer gehoord.

<sup>26</sup> Individuele klacht.

<sup>27</sup> Individuele klacht.

Een medewerker doet melding bij BI over de benoeming van een ambtenaar, waarbij sprake zou zijn van belangenverstrengeling. Hij verklaart geen terugkoppeling hebben ontvangen of en hoe deze melding onderzocht gaat worden. *“Na ruim 3 maanden heb ik nog niet van Bureau Integriteit terugkoppeling gekregen of en hoe deze melding onderzocht gaat worden. Voor een organisatie die claimt integriteit een belangrijk onderwerp te vinden is dit voor mij onbegrijpelijk en onacceptabel.”*<sup>28</sup>

In een andere zaak maakt verzoekster melding bij de ombudsman omdat ze het proces te lang vindt duren. Ze had in december 2024 een integriteitsmelding gemaakt, zes maanden later heeft ze nog geen reactie gehad. Deze zaak voelt voor haar extra onveilig, omdat ze had vernomen dat na deze melding haar functioneren ter discussie werd gesteld. Volgens verzoekster zou ze op non-actief zijn gesteld en wordt ze doorverwezen naar P&O. Dit bleek bovendien niet waar te zijn. Verzoekster vindt het niet verstandig dat ze wordt doorverwezen naar P&O, gezien P&O haar eerder onjuist heeft geïnformeerd. Een maand later bericht verzoekster de ombudsman en laat zij het volgende weten: *“Ik heb helaas geen terugkoppeling meer gehad of er wel of geen gesprek is geweest met de directeur. Ik heb (op datum) een mail gestuurd en daar geen reactie op ontvangen. En nu afgelopen week 2 keer gebeld en helaas geen reactie. Ik verwacht nu dus niet iets van Bureau Integriteit of de directeur. Het lijkt erop dat Bureau Integriteit de dubbele rol niet aankan. Ofwel de onafhankelijke rol die ze moet hebben. Een andere collega heeft weer te horen gekregen dat ze niks met haar mogen delen. Maar ze hebben er ook niet bij vermeld of de melding wel is opgepakt en besproken. Mijn manager moest in haar vorige functie weg wegens discriminatie na intern onderzoek. Blijkbaar komen de meldingen nergens samen centraal. Hoe mensen dus afhaken en dus alles in stand blijft. Ongeacht alle maatregelen.”*<sup>29</sup>

Gemeentelijke medewerkers en inwoners kunnen een vermoeden van een integriteitsschending per e-mail, digitaal via een meldingsformulier, schriftelijk en telefonisch voorleggen. E-mailberichten kunnen worden gestuurd naar een algemeen e-mailadres van BI, maar het gebeurt ook dat medewerkers specifiek naar één BI-medewerker mailen. De gemeente geeft aan dat deze brede toegankelijkheid bewust is ingericht, zodat medewerkers en inwoners via meerdere wegen hun verhaal kunnen doen bij BI, waardoor de drempel laag ligt.

Tijdens het onderzoek is aan BI de vraag voorgelegd of het klopt dat melders soms geen reactie op een melding ontvangen en zo ja, wat hiervan de oorzaak is. In de gesprekken met BI is geen concreet hiaat in de werkwijze benoemd dat deze signalen direct verklaart. Wel wordt aangegeven dat het kan voorkomen dat meldingen in een individuele mailbox, bijvoorbeeld door afwezigheid, blijven liggen. BI heeft aangegeven dat het vanaf het voorjaar van 2022 de werkprocessen strakker is gaan inregelen. In 2023 is, vanwege het toegenomen aantal meldingen, capaciteitsuitbreiding aangevraagd, die in 2024 is gerealiseerd. Sinds januari 2024 maakt BI gebruik van Summit, een dossierregistratie-applicatie voor het vastleggen van onderzoeksdata; voorheen werd hiervoor Excel gebruikt.<sup>30</sup> Uit de gesprekken blijkt dat de werkdruk bij BI vanaf 2022 tot en met de capaciteitsuitbreiding in 2024 hoog was.

---

<sup>28</sup> Individuele klacht.

<sup>29</sup> Individuele klacht.

<sup>30</sup> Conclusion Confidential | SUMMIT meldt: SUMMIT is een dossiervormingsprogramma voor drie primaire doelgroepen. De eerste doelgroep betreft ambtenaren en onderzoekers die voor hun werk op het gebied van fraude en integriteit of de WWFT-wetgeving onderzoek verrichten. De tweede doelgroep zijn de handhavingsambtenaren die ervoor zorgen dat wij veilig zijn op straat en alle incidenten direct en snel kunnen registreren. De laatste, en tevens de grootste doelgroep, zijn de opsporingsambtenaren van Nederland die ervoor zorgen dat zwaardere criminele delicten onderzocht worden, en zo nodig voorgeleid kunnen worden.

### 2.3.2 Onduidelijkheid over de werking van de Gedragscode

Binnen de gemeentelijke organisatie bestaat discussie over de precieze werking van de Gedragscode en hoe dit zich verhoudt tot het klachtrecht. De Gedragscode bevat normen en gedragsregels voor ambtenaren, terwijl het klachtrecht eenieder de mogelijkheid biedt om klachten in te dienen over de gemeente, waaronder ook over het gedrag van ambtenaren. In de praktijk kunnen deze twee routes soms door elkaar lopen. Bij de behandeling van een klacht door de gemeente is het niet altijd duidelijk voor burgers welke status de Gedragscode heeft. Burgers gaan er vaak vanuit dat hun ervaring, die zij als strijdig met de Gedragscode beschouwen, automatisch een integriteitsschending is en dat de gemeente daarom onderzoek zou moeten doen. Daarbij willen ze vervolgens ook een inhoudelijke terugkoppeling op de klacht en een motivatie waarom er volgens de gemeente wel of geen sprake is van een integriteitsschending. Hoewel de Gedragscode nergens expliciet vermeldt dat inwoners er geen beroep op mogen doen, is het primair een intern document gericht op het gedrag van ambtenaren. Dat neemt niet weg dat gedragingen van ambtenaren die in strijd zijn met de Gedragscode in beginsel wel gemeld moeten kunnen worden. De Gedragscode is immers een onderdeel van het integriteitsbeleid en maakt duidelijk wat de waarden en normen zijn van de gemeente en welk gedrag zij van belang acht wat wel en niet toelaatbaar is. De Gedragscode is daarmee dan ook een instrument om medewerkers aan te spreken op hun handelen en gedrag.<sup>31</sup>

#### Klachtrecht en melding integriteit

Het verschil tussen een melding en een klacht is in eerste instantie dat meldingen anoniem gedaan kunnen worden en klachten niet. Verder is het van belang om bij de behandeling duidelijk te maken of het gaat om een klacht of een integriteitsmelding. Klachten hebben een eigen proces en wettelijke kader, de afdoening is verder beschreven in hoofdstuk 9 van de Awb. Een klachtenprocedure is daarmee meer van algemene aard en niet toegespitst op de behandeling van vermoedens van integriteitsschending. Artikel 9:1 van de Awb beschrijft bijvoorbeeld dat eenieder het recht heeft om over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen, een klacht in te dienen bij dat bestuursorgaan. Lid 2 beschrijft dat een gedraging van de ambtenaar wordt aangemerkt als een gedraging van dat bestuursorgaan. Daarnaast voorziet het klachtrecht in duidelijke en strakke procedures. Zo hebben verzoekers het recht om gehoord te worden, dient de gemeente een terugkoppeling te geven over het onderzoek en de klacht binnen 6 weken af te handelen. Indien verzoeker ontevreden is over de wijze waarop de gemeente de klacht heeft behandeld, kan hij zich wenden tot de ombudsman.

De klachtenregeling van de gemeente Amsterdam is gebaseerd op de Algemene wet bestuursrecht, te weten hoofdstuk 9, titel 1 en titel 2 en artikel 170 lid 1 sub e van de Gemeentewet. In de klachtenregeling staat expliciet opgenomen dat deze regeling geen betrekking heeft op klachten ten aanzien van ongewenst gedrag volgens artikel 19 NRGa of op meldingen omtrent integriteit.<sup>32</sup> Volgens de klachtenregeling dient de klachtencoördinator eerst te beoordelen of een klacht integriteitsaspecten bevat. Als dat het geval is, dient de klachtbehandeling te worden afgestemd met BI en/of de gemeentelijke integriteitscoördinatoren.

In de praktijk blijkt dat niet altijd een eenvoudig onderscheid gemaakt kan worden tussen een melding en een klacht, er kan ook soms sprake zijn van grijs gebied. Het kan helpend zijn om bij een klacht te spreken van disfunctioneren en overtreding van normen waarbij geen opzet in het spel is. Bijvoorbeeld wanneer een ambtenaar zich onprofessioneel of niet klantvriendelijk heeft gedragen. Bij het indienen van een klacht heeft een burger vaak een rechtstreeks belang om een oplossing te

<sup>31</sup> De regels in de Gedragscode zijn gebaseerd op (wettelijke) bepalingen uit de Ambtenarenwet 2017, het Burgerlijk Wetboek, de Personeelsregelingen Gemeente Amsterdam (PGA) en het wetboek van Strafrecht.

<sup>32</sup> Klachtenregeling gemeente Amsterdam, 25 november 2019.

krijgen en wil deze ook graag gehoord worden. Bij een integriteitsschending is bij het handelen van de ambtenaar sprake van een vermoeden van opzet en een persoonlijk belang dat niet overeenkomt met het algemeen belang. Bijvoorbeeld wanneer een ambtenaar een gift heeft aangenomen in ruil voor een gunst.

In meerdere klachten die de ombudsman heeft ontvangen wordt verwezen naar de Gedragscode. Ook medewerkers doen daar beroep op.

In een zaak blijkt een integriteitsonderzoek te zijn gestart naar een medewerker die zijn nevenactiviteiten niet zou hebben opgegeven en achteraf het formulier van nevenactiviteiten weigerde in te vullen. Hij vindt dat de gemeente discrimineert op geslacht en afkomst, omdat in soortgelijke gevallen is gebleken dat de gemeente coulanter is geweest naar zijn vrouwelijke collega's die uiteindelijk ook hun nevenwerkzaamheden mochten voortzetten tot het einde van het jaar. In zijn geval is er een melding door de leidinggevende bij BI gemaakt. In de mail aan de gemeentesecretaris motiveert de medewerker zijn klachten uitgebreid. Hij staat hij stil bij de vraag waarom er geen goede voorlichting is gegeven, medewerkers niet goed zijn geïnformeerd, managers naar de verkeerde CAO verwijzen, terwijl er van hem als ambtenaar wordt verwacht dat hij zich maar moet houden aan de gedragscode.<sup>33</sup> In een andere situatie informeert een verzoeker de ombudsman namens een organisatie dat er een integriteitsmelding is gedaan over een ambtenaar die de gedragscode zou hebben geschonden. Verzoeker is het er niet mee eens dat de melding door het stadsdeel zouden zijn gedeeld met de betreffende ambtenaar. Hij vraagt zich af of hij een klacht hierover moeten indienen en ook of de ombudsman deze klacht kan onderzoeken.<sup>34</sup>

In een andere zaak voelt een verzoekster zich onveilig en geïntimideerd door haar verzuimadviseur. Ze schakelt met een vertrouwenspersoon en besluit daarna een klacht in te dienen bij haar afdelingsmanager. Haar klacht wordt door de afdelingsmanager naar een collega verzuimadviseur verstuurd ter afhandeling. Hierdoor voelt verzoekster zich geschaad in haar gevoel van veiligheid en vertrouwen op een eerlijk proces. In reactie op haar klachtbrief wordt er verwezen naar BI voor het in vertrouwen doen van een melding en naar de ombudsman voor een hulp- of adviesvraag of het doen van een klacht indien verzoekster niet tevreden is over de afhandeling van de klacht. Ze neemt contact op met de ombudsman voor advies, omdat ze niet weet of ze een klacht moet indienen of een melding moet maken bij BI.<sup>35</sup>

Op de website van de gemeente staat dat het team BI een onderzoek kan instellen.<sup>36</sup> Als het uiteindelijk niet gaat om een (vermoeden van) integriteitsschending, blijkt regelmatig dat er na doorverwijzing naar een ander gemeentelijk organisatieonderdeel geen of slechts beperkte terugkoppeling volgt vanuit BI. Dit leidt bij de melders tot onbegrip en geeft hen het gevoel dat hun melding niet serieus wordt genomen. Melders vinden dat ze geen duidelijkheid krijgen over de behandeling van hun melding.

De gemeente geeft aan dat niet alles wat wordt gemeld daadwerkelijk door BI in behandeling kan worden genomen. Op de gemeentelijke website vermeldt BI mogelijke redenen waarom een melding niet in behandeling wordt genomen. De brochure *Interne Melder* noemt als mogelijke redenen voor afwijzing dat het niet gaat om een verzoeker die werkt bij de gemeente Amsterdam, dat er geen sprake is van een vermoeden van een integriteitsschending, misstanden en/of een ambtsmisdrijf, dat

---

<sup>33</sup> Individuele klacht.

<sup>34</sup> Individuele klachten.

<sup>35</sup> Individuele klacht.

<sup>36</sup> Zie hiervoor de website van de gemeente Amsterdam: <http://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/overige-organisatieonderdelen/integriteit/>

er onvoldoende aanwijzingen zijn voor integriteitsschending, dat de melding niet concreet is, of dat het voorval te lang geleden heeft plaatsgevonden.<sup>37</sup>

Verschillende organisatieonderdelen binnen de gemeente onderkennen dat zij inwoners met klachten/meldingen over gedragingen van ambtenaren, die zij in strijd achten met de Gedragscode, doorverwijzen zonder zicht op een oplossing. Stadsdeelmedewerkers geven aan dat ze klachten over integriteit als een arbeidsrechtelijke aangelegenheid beschouwen waar ze inhoudelijk niets mee kunnen. Ze verwijzen dan naar de centrale stad of de gemeentesecretaris. En omdat er ook een algemene klachtenprocedure is, bestaat er in de praktijk onduidelijkheid over de juiste route voor de behandeling van integriteitsmeldingen. Dit heeft als gevolg dat wanneer inwoners een integriteitsmelding doen of een klacht indienen, zij geen helderheid krijgen over het verloop en de afhandeling van hun zaak. Alle betrokkenen erkennen dat de grieven van inwoners in dergelijke situaties langdurig blijven voortbestaan en dat bevredigende, zichtbare reacties uitblijven. BI meldt aan inwoners in dergelijke situaties dat het geen directe actie kan ondernemen en geen oordeel kan uitspreken, dit omdat het in deze een adviesfunctie heeft.

### **2.3.3 Vertrouwelijkheid ten aanzien van het maken van meldingen**

Het doen van een melding is vertrouwelijk. Zowel voor BI-medewerkers als voor vertrouwenspersonen geldt dat er geen informatie wordt gedeeld zonder toestemming van de melder. De ombudsman heeft van verschillende medewerkers signalen ontvangen dat informatie over meldingen zonder toestemming van de melder (in dit geval medewerkers) met een manager is gedeeld. Medewerkers hebben aangegeven dat informatie over hun meldingen, zowel via de Centrale Vertrouwenspersoon (CVP) als via BI, bij een manager terecht is gekomen. Dit heeft bij de betrokken medewerkers geleid tot een groot gevoel van onveiligheid. Zij verkeren in onzekerheid, omdat zij niet meer weten of hun melding daadwerkelijk vertrouwelijk wordt behandeld en of de vertrouwenspersoon wel te vertrouwen is. Omdat de klacht betrekking heeft op het delen van vertrouwelijke informatie uit het meldproces zonder toestemming van de melder, heeft de ombudsman navraag gedaan bij de gemeente om deze constatering te verifiëren en te bespreken. In reactie hierop heeft de gemeente aangegeven zich niet te herkennen in deze klacht. Zij stelt geen kennis te hebben van situaties waarin vertrouwelijke informatie niet vertrouwelijk is behandeld. In gesprekken met de gemeente heeft de ombudsman ook begrepen dat door bepaalde gebeurtenissen op de werkplek waarbij mogelijk meerdere personen iets hebben gemeld, het lijkt alsof de melding te herleiden is naar een specifieke melder. Hoewel dit toevalligheden kunnen zijn, moet hiermee rekening worden gehouden als omstandigheid.

---

<sup>37</sup> Zie: Brochure interne melder, gemeente Amsterdam, Bureau Integriteit, juli 2021

## 2.4 Visie ombudsman

De ombudsman stelt vast dat de toename van het aantal klachten na 2021 samenhangt met de hogere werkdruk bij BI. Deze werkdruk, in combinatie met het gebruik van een beperkt ondersteunend registratiesysteem, heeft in de jaren 2022 en 2023 geleid tot verstoringen in de werkprocessen. Met de invoering van strakkere werkprocessen, de implementatie van het systeem Summit en de uitbreiding van de capaciteit is sinds 2024 sprake van een duidelijke verbetering in de verwerking van meldingen. Betrouwbare gegevens over signalen en meldingen van ongewenst gedrag in de jaren 2022 en 2023 ontbreken in de beschikbare overzichten. De ombudsman wijst erop dat registratieproblemen en ICT-problemen de betrouwbaarheid van de cijfers met name beïnvloeden, waardoor het aandeel van meldingen over ongewenst gedrag binnen het totaal aan integriteitsmeldingen onzeker is. Dit is opvallend gezien de grote maatschappelijke en ambtelijke aandacht voor ongewenst en grensoverschrijdend gedrag in deze periode.

Gebleken is dat meldingen van inwoners over gedragingen van ambtenaren in relatie tot de gedragscode niet zichtbaar worden opgelost en dat bevredigende en zichtbare antwoorden voor hen uitblijven. De ombudsman constateert dat er geen duidelijke coördinatie is over hoe integriteitsmeldingen en klachten worden behandeld. Het komt voor dat burgers geadviseerd worden om een melding te maken in plaats van een klacht in te dienen. Soms worden klachten afgedaan door enkel te verwijzen naar het doen van een melding. Voor burgers is verwarrend wat de verschillen zijn tussen het indienen van een klacht vanwege een overtreding van de Gedragscode of een integriteitsmelding. Deze processen blijken in de praktijk ook door elkaar te kunnen lopen, omdat onvoldoende duidelijk is hoe deze processen zich tot elkaar te verhouden. Voor de ombudsman is niet duidelijk geworden of er sprake is van het doorgeven van de inhoud van meldingen aan bijvoorbeeld een leidinggevende. Dit vereist nader en individueel onderzoek.

# **3. Validering van een melding**

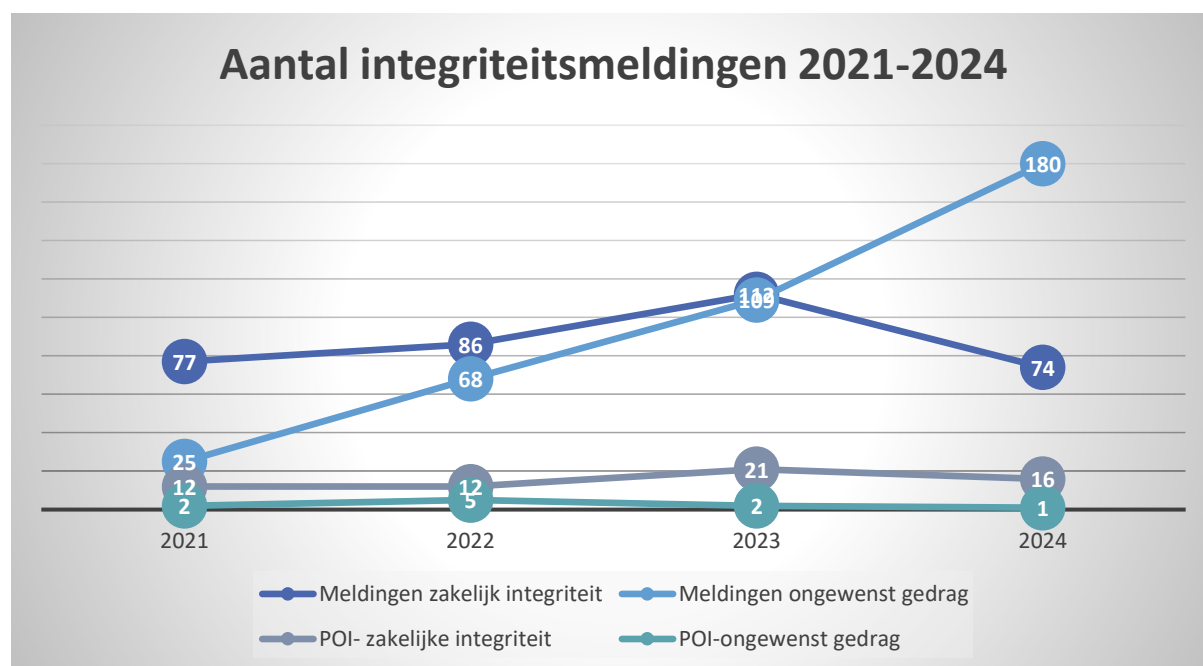
## 3. Validering van een melding

### 3.1 Inleiding

Na het doen van een melding volgt een fase waarin de melding wordt gevalideerd. In deze fase beoordeelt BI of er concrete vermoedens van een integriteitsschending zijn en, mede afhankelijk daarvan, wat de best passende aanpak is voor de melding. In dit hoofdstuk wordt toegelicht wat er volgens de gemeentelijke werkwijze na ontvangst van een melding gebeurt in de interactie tussen de melder en de gemeente. Ook worden de signalen besproken die hierover tijdens de ombudsmanverkenning in 2023 naar voren kwamen. Verder wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de vijf meest voorkomende grieven van bewoners en medewerkers en hoe de gemeente hiernaar kijkt, met als afsluiting de deelconclusie.

### 3.2 Aantal persoonsgerichte integriteitsonderzoeken nader toegelicht

In de periode 2021 tot en met 2024 is het aantal meldingen over ongewenst gedrag meer dan verzevenvoudigd, terwijl het aantal persoonsgerichte integriteitsonderzoeken blijft steken op gemiddeld circa drie per jaar (in 2024 slechts 1).<sup>38</sup> Onderstaand overzicht toont aan dat er in 2023 in 1.83% van de meldingen en in 2024 in 0,56% van de meldingen over ongewenst gedrag een persoonsgericht integriteitsonderzoek verricht is. Bij onderzoeken naar zakelijke integriteit liggen die verhoudingen opvallend anders: in 2023 werd in 18,8% van de gevallen een persoonsgericht integriteitsonderzoek uitgevoerd en in 2024 was dit 21,6%.



Uit het jaarverslag 2024 blijkt dat de gemeente in totaal 17 integriteitsonderzoeken heeft uitgevoerd, waarvan één onderzoek betrekking had op ongewenst gedrag. Er waren in totaal 180 meldingen over ongewenst gedrag, waarvan een deel specifiek ging over discriminatie en racisme. Bij het Interne

<sup>38</sup> In 2021 waren er 25 meldingen over ongewenst gedrag en in 2024 180 meldingen.



Meldpunt werden 67 meldingen van discriminatie geregistreerd. In 29 gevallen werd een vermoeden van discriminatie geconstateerd, en na validatie werd in 19 gevallen een integriteitsschending vastgesteld, waarna passende maatregelen of interventies zijn genomen. Bij DRA werden 69 meldingen van discriminatie geregistreerd, waarvan in ten minste 18 gevallen een vermoeden van discriminatie werd geconstateerd.

In het jaarverslag worden mogelijke interventies concreet gemaakt. Wanneer een melding wordt gedaan, adviseert BI over passende interventies. Dit gebeurt ook in gevallen waarin geen concreet vermoeden van een schending kan worden vastgesteld, omdat er vaak toch iets aan de hand is. Het belangrijkste bij het adviseren is maatwerk. BI spreekt in dat kader over gesprekken met betrokkenen, trainingen, het uitvoeren van een risicoanalyse, bemiddeling en/of persoonsgericht integriteitsonderzoek. Ook kan een combinatie van interventies worden aanbevolen.

BI biedt in dergelijke gevallen ondersteuning, bijvoorbeeld door aanwezig te zijn bij gesprekken, te helpen met de voorbereiding daarvan of door te adviseren. In sommige gevallen voert BI zelf interventies uit, maar in veel gevallen beperkt het zich tot het adviseren over de aanpak. Bij vermoedens van integriteitsschending door een leidinggevende wordt er geëscaleerd naar diens leidinggevende. Bij strafbare feiten wordt de politie ingeschakeld. Wanneer een integriteitsschending wordt vastgesteld, wordt de leidinggevende of directeur geadviseerd om Juridische Zaken (JZ) in te schakelen voor advies over mogelijke arbeidsrechtelijke consequenties. Het interne Meldpunt volgt het proces van alle meldingen, inclusief juridische procedures, om hiervan te leren en uniformiteit te waarborgen. Daarnaast vraagt het Interne Meldpunt directies om terugkoppeling te geven op de gegeven adviezen, ook in gevallen waarin géén schending is vastgesteld. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de vraag hoe de melding behandeld wordt.

Verder is voor dit onderzoek een jaarverslag van de vertrouwenspersonen relevant. Ten tijde van het schrijven van dit rapport is de Jaarrapportage Vertrouwenswerk 2023 het meest recente document. Daaruit blijkt het volgende:

In 2023 zijn er 578 zaken met vertrouwenspersonen besproken en is dit 13% meer dan in 2022, (513). In 51% gevallen van de 578 zaken ging het om ongewenst gedrag en in 37% van de gevallen ging het om integriteitsschendingen, voor de overige ging het om arbeidsconflicten of de behoefte om te praten met een vertrouwenspersoon. De toename in het aantal zaken waar vertrouwenspersonen voor zijn ingeschakeld betreft de zaken waar sprake is van ongewenst gedrag. Van het aantal keren dat er sprake was van ongewenst gedrag zou het om 38% van de gevallen gaan om intimidatie, 21% pesten, 16% discriminatie en 13% om verbale agressie. De cluster met de meeste zaken betreft cluster Sociaal, met 71 zaken over ongewenst gedrag en 8 integriteitsschendingen, gevolgd door cluster Beheer en Dienstverlening met 53 zaken over ongewenst gedrag en 9 integriteitsschendingen en cluster Ruimte en Economie met 53 zaken over ongewenst gedrag en 4 integriteitsschendingen. In totaal zijn er 158 zaken over ongewenst gedrag waar de leidinggevende wordt genoemd als veroorzaker.

De rode draad van deze jaarrapportage is het gebrek aan inclusief leiderschap en personele zorg. In de conclusie van de jaarrapportage wordt bevestigd dat in de voorgaande jaren ook de vertrouwenspersonen benaderd werden met ervaringen van ongewenst gedrag, waarbij in 2023 in meer dan de helft van de gevallen leidinggevend betrokken zijn als veroorzaker. En in de andere gevallen lijken de leidinggevend niet de rol te vervullen die nodig is om te normeren en de juiste hulp en ondersteuning te bieden. De leidinggevend zelf lijken ook in toenemende mate onveiligheid te ervaren en voelen ze zich soms niet voldoende gesteund. Het gaat hier om personele zorg, ondersteuning bij lastige kwesties en personele zorg wanneer zij zelf worden beschuldigd van ongewenst gedrag.

Het ervaren van discriminatie en uitsluiting horen vertrouwenspersonen steeds vaker. Intimidatie en pesten worden als belangrijkste reden genoemd. Toch valt het op dat deze medewerkers de ervaring niet durven te bestempelen als discriminatie en betreft het vaak personen van kleur en/of met een bi-culturele achtergrond. Ook hier bevestigen vertrouwenspersonen dat wanneer discriminatie wel wordt genoemd vaak gebagatelliseerd of ontkend wordt door de ander. Of het slachtoffer wordt verweten de discriminatiekaart te trekken.

### **3.3 Een melding gedaan; wat nu?**

Omdat integriteit ziet op gedragingen die verboden en/of ongewenst zijn en maatschappelijk niet toelaatbaar, moet bij de beoordeling van zo'n melding worden uitgegaan van een zorgvuldige en vaststaande werkwijze. Deze melding komt of direct via de melder zelf of via een andere route terecht bij BI. Vanaf het moment dat de melding binnenkomt en wordt geregistreerd, ontvangt de melder een bericht dat BI de melding in behandeling neemt.

#### **3.3.1 Onduidelijkheid tussen signalen en meldingen**

In sommige gevallen kan het om een heel concrete situatie gaan die wordt gemeld, maar als een medewerker geen melding wil doen wordt dat niet als melding geregistreerd, maar als 'signaal'. De gemeente kan in sommige gevallen aan een signaal geen directe en concrete opvolging geven zoals bij een melding. Soms ontbreekt toestemming van de melder, is er sprake van onvoldoende informatie of wil de melder enkel een signaal afgeven met de intentie dat de gemeente actie gaat ondernemen. Alle meldingen en signalen worden geregistreerd. Volgens de gemeente worden "ernstige" signalen doorgegeven aan leidinggevenden (of hoger geplaatsten in de organisatie), zonder dat deze herleidbaar zijn naar de indiener. Op deze wijze bewerkstelligt de gemeente dat de ernst van een signaal onder de aandacht komt van het management zonder dat de identiteit van de melder wordt prijsgegeven. Deze handelwijze is bedoeld om zowel de bescherming van de melder als de opvolging van serieuze signalen te waarborgen.

Dit betekent dat voor melders waarvan hun melding uiteindelijk als signaal geregistreerd wordt niet duidelijk is hoe hier door de gemeente opvolging aan wordt gegeven. Hierdoor blijven melders in het ongewisse over wat er met het signaal wordt gedaan. Een werkwijze over hoe er met signalen wordt omgegaan ontbreekt. Hierdoor is het voor melders niet duidelijk als ze van BI vernemen dat de zaak wel serieus wordt genomen maar niet bekend is welke gevolgen aan worden verbonden.

#### **3.3.2 In behandeling nemen van een melding**

De brochure *'Interne Melder'* beschrijft een aantal stappen met betrekking tot het in behandeling nemen van een melding. Naar aanleiding van een melding kan er op verschillende manier acties worden ondernomen. BI kan de directeur of leidinggevende adviseren over passende interventies of dat er persoonsgericht integriteitsonderzoek wordt ingesteld. Ook kan BI ondersteuning bieden bij het onderzoek of gesprekken voeren of bemiddelen. Een persoonsgericht integriteitsonderzoek wordt gestart wanneer na validatie is gebleken dat er een concreet vermoeden is van een integriteitsschending door een medewerker van de gemeente Amsterdam. Dit kan BI niet op eigen initiatief doen, maar doet dit in opdracht van het directeurenteam of de gemeentesecretaris. Voor de inhoudelijke validatie van de melding wordt er gewerkt met een vragenlijst, genaamd *Vragen bij de beoordeling van een melding*. Deze vragenlijst wordt gebruikt om vast te stellen of er concrete vermoedens zijn van een integriteitsschending. Het document 'vragen bij de beoordeling van de melding' bevat kenmerken waar rekening wordt gehouden met o.a. de wijze waarop de melding is

gedaan, of deze melding al is behandeld door een andere instantie en er sterke bewijzen zijn en/of financiële schade.

Concreet betekent dit ten eerste dat wanneer een persoon bij (een vermoeden van) een integriteitsschending een melding heeft gemaakt bij BI er een meldingsgesprek kan plaatsvinden om meer duidelijkheid te krijgen over de melding en om na te gaan of er sprake is van een concreet vermoeden van een integriteitsschending. Tijdens dat gesprek wordt de melder geïnformeerd over de rol van BI en welke mogelijkheden er zijn voor BI. Ook wordt de melder geïnformeerd over de gevolgen van een dergelijke melding. Als de melding niet in behandeling wordt genomen dan wordt de melder geïnformeerd en geeft BI advies. De melding wordt alsnog geregistreerd door het meldpunt. Wordt de melding wel in behandeling genomen, dan kan BI kiezen voor passende interventies, de betrokken directie kan ook bepalen dat er een onderzoek wordt ingesteld.

Wanneer een medewerker een ervaring als grensoverschrijdend gedrag duidt en dit meldt, betekent niet dat er automatisch sprake is van een integriteitsschending waar actie op wordt ondernomen. Er wordt getoetst aan de hand van de Gedragscode, maar ook naar de rol van de gemeente wanneer blijkt dat het management al stappen heeft gezet. De vragenlijst maakt ook zichtbaar hoe complex het beoordelingsproces rond een melding van sociale integriteit kan zijn. Enerzijds is er de erkenning van het ervaren grensoverschrijdend gedrag en de impact daarvan op de medewerker, anderzijds is er de formele toets aan de Gedragscode, waarbij niet altijd sprake hoeft te zijn van een objectief vast te stellen schending. Voor de melder is dan niet zichtbaar welke afwegingen en stappen intern worden genomen naar aanleiding van een dergelijke melding; 'intern' verwijst hier naar het lijnmanagement. Dat blijkt ook uit het Onderzoeksprotocol, daarin wordt uitdrukkelijk vermeld dat gedurende en voorafgaand aan het onderzoek aandacht is voor personele zorg en dat deze wordt verleend door de betrokken directeur of leidinggevende. Ook als het gaat om vragen die betrekking hebben op bijvoorbeeld het werk en onderzoeksproces. Echter, over de inhoud van het onderzoek wordt in beginsel niets gedeeld met de melder.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Pagina 14 Meldregeling en Onderzoeksprotocol gemeente Amsterdam

### 3.4 Grieven over de validering van meldingen

In deze paragraaf worden de grieven benoemd zoals deze door verzoekers aan de ombudsman zijn gemeld, zonder daar een oordeel aan te verbinden. Het doel is om inzicht te geven in de knelpunten die zij hebben ervaren ten tijde van de validatie van meldingen. Zo wordt in de fase van validering de inhoud van de (anonieme) melding geverifieerd en nader geduid, waarna BI het directeurenteam kan adviseren over een persoonsgericht integriteitsonderzoek. BI kan in de validatiefase gebruik maken van publiektoegankelijke bronnen, contact opnemen met de leidinggevende en gebruikmaken van financiële systemen die niet persoonsgebonden zijn. BI informeert zonder uitdrukkelijke toestemming van de melding geen derden hierover.<sup>40</sup>

Het onderzoeksprotocol beschrijft dat in de meeste gevallen geen verzoek tot een persoonsgericht integriteitsonderzoek wordt gedaan. Dit is het geval wanneer de melding betrekking heeft op een persoon die niet meer in dienst is, of wanneer er geen concreet vermoeden van een integriteitsschending is. Voorts is het mogelijk dat er geen verdere onderzoeksmogelijkheden zijn of de integriteitsschending is in de validatiefase vast komen te staan, waardoor verder onderzoek geen toegevoegde waarde heeft. Ook is het mogelijk dat er bij een concreet vermoeden anders gehandeld dient te worden. In plaats van te onderzoeken, kan BI mediation of training als een passende interventie voorstellen. In andere gevallen kan er sprake zijn van een ernstig signaal ten aanzien van bedrijfsprocessen waarvoor een risicoanalyse geschikter wordt geacht. Wanneer er sprake is van een concreet vermoeden dat noopt tot het doen van aangifte, wacht BI de resultaten van een politieonderzoek af.

Na validatie wordt bekeken of er redenen zijn om een persoonsgericht integriteitsonderzoek te starten of aangifte te doen. Een verzoek tot opdracht voor een persoonsgericht integriteitsonderzoek wordt onderbouwd met de uitkomst van de validatie en aan het directeurenteam voorgelegd, waarna het directeurenteam besluit om wel of niet een integriteitsonderzoek te starten.

#### 3.4.1 Onduidelijke procedures en gebrekkige informatievoorziening

Medewerkers die zich hebben gemeld bij de ombudsman geven aan dat ze de werkwijze van het validatieproces onnavolgbaar vinden. Zij begrijpen niet hoe BI de validatie van de melding uitvoert. Ze geven aan dat ze aan het einde van het validatieproces mondeling of in een afsluitende e-mail over de uitkomst geïnformeerd worden, zonder een inhoudelijke motivering. Sommige melders, die in de overtuiging leven dat een persoonsgericht integriteitsonderzoek aan de orde is, missen een toelichting waarom de gemeente een dergelijk onderzoek niet gaat doen. In meerdere gevallen is onvrede geuit over het feit dat de motivering die de gemeente bij de afsluiting geeft, niet ingaat op de specifieke casus van de melder. Er worden voor hen abstracte formuleringen gehanteerd als “er is geen concreet vermoeden van een integriteitsschending”, het is “niet opportuun” of “ervaringen kunnen we niet onderzoeken”. Deze werkwijze wordt door medewerkers die een melding hebben gedaan als zeer onbevredigend ervaren. Zij vinden het validatieproces vaag; het biedt geen enkel houvast over wat er gebeurt en de conclusie ter afsluiting is in hun ogen nietszeggend. In veel klachten die deze grieven bevatten gaat het dan om een melding van ervaren ongewenst gedrag of een onveilige werksfeer waarbij bijna uitsluitend een leidinggevende is betrokken.

Zo ontving de ombudsman een klacht van een verzoekster die een melding had gemaakt na seksueel overschrijdend gedrag van de leidinggevende. Volgens verzoekster is door BI de melding onderzocht (gevalideerd). Er is geen nader onderzoek geadviseerd, terwijl er meerdere meldingen bij BI van vrouwelijke collega's binnenkwamen. *“Wij hebben niet begrepen waarom niet. Onze meldingen*

<sup>40</sup> Meldregeling en Onderzoeksprotocol, gemeente Amsterdam, mei 2024, p.8.

*werden onderzocht door Bureau Integriteit. Wij hebben hiervan nooit iets op papier gezien. Het proces was erg onduidelijk en keer op keer wisten we niet waar we aan toe waren. Het advies van Bureau Integriteit was dat 'er geen vermoeden van een integriteitsschending had plaatsgevonden', aldus mijn leidinggevende. Juridische Zaken adviseerde ook in het voordeel van mijn inhoudelijk leidinggevende. Immers, wij hadden geen bewijs. Het was ons woord tegen zijn woord. Hij heeft alles ontkend.”<sup>41</sup>*

In een andere zaak werd de ombudsman geïnformeerd over een mogelijke zwarte lijst van medewerkers- volgens verzoeker uitsluitend van kleur- die worden verdacht of gezien als dreiging door het management. Er is ook aangifte van discriminatie gedaan, de politie heeft deze zaak geseponeerd omdat een kansrijke vervolging niet mogelijk zou zijn. Verzoeker informeert de ombudsman dat ze ook een melding hebben gedaan bij BI en de gemeentesecretaris hierover hebben geïnformeerd, alsmede de ondernemingsraad, maar er vooralsnog voor hen geen succes is in het stoppen van het gebruik van een zwarte lijst en het bieden van zorg en bescherming.<sup>42</sup>

In een ander dossier wordt de ombudsman geïnformeerd door een verzoeker dat er een melding van ongewenst gedrag is gedaan over een van de teammanagers, tevens lid van het DT. De melding wordt gevalideerd maar er komt geen persoonsgericht integriteitsonderzoek naar de teammanager. Omdat verzoeker van mening is dat het niet fair is, gaat hij in bezwaar en heeft hij een gesprek met een directeur. Uit het gespreksverslag blijkt duidelijk dat de directeur met verzoeker inhoudelijk kan spreken. Verzoeker benoemt bijvoorbeeld dat hij het niet eens is met de redenen om geen persoonsgericht integriteitsonderzoek te doen. De directeur kan namens het directeurenteam goed uitleggen waarom ze dat hebben besloten. Uiteindelijk krijgt verzoeker in dat gesprek te horen dat de ontstane situatie verdrietig is voor alle betrokkenen maar het besluit is om nu naar de toekomst te kijken: het voorstel is om verzoeker uit het team te halen. Er zou een onhoudbare situatie zijn ontstaan en uit het oogpunt van ieders welzijn zou dit beter zijn. De manager lijdt, net als het team en verzoeker, onder deze situatie. Verzoeker krijgt te horen dat dit besluit niets zegt over wie schuldig is, maar dat het meer een gevolg is van de ontstane situatie. Verzoeker laat weten dat hiermee een verkeerd signaal wordt afgegeven en het voelt alsof hij gestraft wordt nu hij een melding heeft gemaakt. Het directeurenteam had er bijvoorbeeld ook voor kunnen kiezen om de leidinggevende van het team te halen. Verzoekers bezwaren worden verder niet behandeld, hij krijgt te horen dat het hiermee is afgehandeld.<sup>43</sup>

Bovengenoemde casussen omschrijven een situatie van personen die klagen over de onduidelijke communicatie tijdens het validatieproces. Dit vertaalt zich naar onbegrip dat er geen onderzoek komt of snel actie kan worden ondernomen tegen een ongewenste situatie. De volgende kwestie is illustratief:

Een medewerker, ruim 20 jaar werkzaam bij de gemeente, wendt zich tot de ombudsman:<sup>44</sup>  
Hij ervaart na een overplaatsing een verslechtering van de werksfeer onder een nieuwe manager en coördinator. Hij meldt pesterijen, tegenwerking bij het gebruik van faciliteiten vanwege zijn fysieke indicatie, uitsluiting en discriminatie. Zo wordt hij niet op een medewerkerslijst vermeld, terwijl op een andere lijst zijn land van herkomst en het n-woord staan. Ook ziet hij hoe een collega met een sociale indicatie wordt vernederd. Tijdens zijn vakantie in december ontvangt hij een bericht dat hij verdacht wordt van diefstal, waarna hij zich ziekmeldt. Zijn manager weigert hem aan te melden bij de Arboarts, maar via P&O regelt hij een afspraak. De bedrijfsarts adviseert mediation, maar de

<sup>41</sup> Individuele klacht.

<sup>42</sup> Individuele klacht – deze klacht is nog in behandeling bij de gemeente Amsterdam

<sup>43</sup> Individuele klacht.

<sup>44</sup> Dit is een verkorte samenvatting van een feitenrelaas dat door de medewerker is opgesteld met behulp van het DRA.

medewerker besluit hier niet mee door te gaan vanwege eerdere intimidatie door zijn manager, die hem publiekelijk uitschold. Ondanks zijn herstel melding twee maanden later, wordt hem de toegang tot het werk ontzegd totdat de mediation is afgerond. De vertrouwenspersoon van de medewerker stelt dat het gedrag van de manager in strijd is met de gedragscode en meldt dit bij BI. De medewerker doet eveneens een melding bij BI, inclusief een dossier met incidenten zoals racistische uitlatingen en intimidatie. Een half jaar later concludeert BI dat er geen integriteitsschending kan worden vastgesteld, maar adviseert opnieuw mediation. De medewerker wendt zich tot de ombudsman, omdat hij het advies van BI onbegrijpelijk vindt en zijn managers niet verantwoordelijk worden gehouden. Een half jaar later heeft de werkgever geen verdere actie ondernomen. De medewerker heeft op eigen initiatief een tijdelijke re-integratieplek gevonden, maar valt formeel nog steeds onder zijn voormalige leidinggevers.

Deze casus laat zien hoe een medewerker na overplaatsing, naar eigen zeggen op zijn werkplek onverwacht te maken krijgt met pesterijen, uitsluiting en discriminerend gedrag, waaronder racistische uitlatingen. Ondanks meldingen bij leidinggevers, een beroep op P&O, de vertrouwenspersoon en BI blijft een adequate oplossing voor hem uit. De medewerker voelt zich niet gehoord. Uiteindelijk vindt hij zelf een tijdelijke werkplek buiten het team, terwijl de formele situatie ongewijzigd blijft.

Voor medewerkers heeft het ontbreken van een doeltreffend en transparant (meld- en) validatieproces bijgedragen aan langdurige onveiligheid, ziekteverzuim en verlies van vertrouwen in de organisatie.

In het kader van vitaal en veilig werken biedt het gemeentelijke intranet informatie over waar personen terecht kunnen bij onder andere ongewenst gedrag of misstanden rondom integriteit. Voor ongewenst gedrag kan een medewerker ondersteuning krijgen middels een vertrouwenspersoon, melding maken bij BI of DRA. Voor misstanden of klachten kan er gemeld worden bij o.a. BI, de Ombudsman Metropool Amsterdam (die klachten of signalen kan onderzoeken, of naar aanleiding van de klachten en signalen een onderzoek uit eigen beweging kan starten), het Huis voor Klokkenluiders (bij vermoeden van misstanden zowel binnen de overheid als het bedrijfsleven), en de Landelijke Klachtencommissie Ongewenst Gedrag voor de Decentrale Overheid (LKOG), een onafhankelijke commissie die klachten van medewerkers onderzoekt over ongewenst gedrag. Deze informatievoorziening geeft een overzicht van instanties waar er gemeld kan worden naast BI.

De verwachting dat hun melding over het ervaren ongewenst gedrag tot een onderzoek zal leiden, ontstaat volgens verzoekers, door de manier waarop verschillende interne documenten en communicatie is opgesteld. Met name de Gedragscode speelt een belangrijk rol hierbij. Daarnaast benadrukken verzoekers dat in de interne communicatie van de gemeente rondom ongewenst gedrag en een veilige werksfeer (in gesprekken met leidinggevers, via intranet en middels berichten vanuit bestuur en directie) opgeroepen wordt om grensoverschrijdend gedrag te melden. De verwachting van verzoekers is dat er na hun melding een concrete actie zal volgen van de kant van de werkgever die behulpzaam is voor hen.

### 3.4.2 Onduidelijkheid over onderzoeksmethodes en over de positie van BI ten opzichte van het lijnmanagement

Verzoekers geven aan dat niet alle bewijzen en feiten die door hen zijn overlegd worden meegenomen in het validatieproces. Om onduidelijke redenen worden klachten, waaronder meerdere meldingen, buiten beschouwing gelaten en getuigen die met naam en toenaam in de melding worden genoemd worden niet bevraagd.<sup>45</sup> Deze terugkerende grieven wringen vooral als de melding een leidinggevende betreft: een als ondeugdelijk ervaren validatieproces gaat vaak hand in hand met of gaat al snel naadloos over in twijfels over de onafhankelijkheid van BI. In de praktijk redeneren verzoekers zo:

Een medewerker die zich had gemeld bij BI zegt daarover: *“Als jij een melding maakt over een directeur, en het directieteam moet bepalen of jouw melding kan worden onderzocht, is er geen andere plek waar je een melding kan doen of überhaupt heen kan met je ervaring.”*

In een zaak wordt de ombudsman geïnformeerd door een verzoeker die stelt dat ondanks meerdere meldingen bij BI over ongewenst gedrag van een leidinggevende, door de directeuren geen concrete actie wordt ondernomen. De betreffende leidinggevende verdwijnt van die afdeling, maar blijft in de organisatie nog wel actief. Verzoeker besluit BI schriftelijk te berichten en haar zorgen te uiten. “Ik weet dat mijn direct-leidinggevende rechtsreeks (naam) heeft gevraagd een melding te doen. Die dat toen afhield. Alle drie deze directeuren hebben de mail van de afdelingsmanager, met het grensoverschrijdende gedrag gelezen. Die ik, en waarschijnlijk meer van mijn (aantal) collega’s, hebben ervaren als een integriteitsschending. Kan het zijn dat deze directeuren het voorval van (datum) niet framen als een integriteitschending? En wat als ze deze situatie onjuist interpreteren?” (..) “In deze sociaal onveilige werkomgeving, durf ik de verantwoordelijkheid niet te nemen om deze drie directeuren aan te spreken op het naleven van de regels in de gedragscode. (..) Wie kan dat wel? Wie is er dan in de organisatie om deze drie directeuren aan te spreken op het naleven van de regels in de gedragscode? Wie heeft voldoende invloed om serieus genomen te worden, zodat de boodschap aankomt en anders denken en ander gedrag tot gevolg heeft? Ontbreekt hier een cruciaal onderdeel van de formele structuren om de naleving van de gedragscode op alle niveaus te waarborgen? Wordt het gesprek hierover wel regelmatig genoeg gevoerd? Bereiken de ervaringsverhalen hen wel, zodat ze kunnen doorvoelen wat er echt speelt?”<sup>46</sup>

Het komt voor dat er met toestemming van de melder, contact wordt opgenomen met een manager of directielid om de situatie en mogelijke oplossingsrichtingen te bespreken. In deze gesprekken wordt de betrokken leidinggevende gevraagd naar werkbare opties voor het vervolg. Verschillende medewerkers geven aan dat zij het gevoel hebben dat de visie van de manager of het directielid in deze gesprekken bepalend is voor het verdere verloop. Zij ervaren dat de adviezen van BI vooral gericht zijn op het voortzetten van de werkrelatie, waarbij de aandacht verschuift van de inhoud van de melding naar de vraag wat de melder nodig heeft om verder te kunnen werken. Volgens deze medewerkers verdwijnt hierdoor de aandacht voor het gemelde grensoverschrijdende gedrag als zodanig. De oorspronkelijke melding over een onveilige werksfeer of ongewenst gedrag – vaak betreffende een leidinggevende – en de beoordeling en eventuele correctie daarvan, komen hierdoor volgens medewerkers minder centraal te staan of verdwijnen uit beeld.

<sup>45</sup> Zie bijvoorbeeld {Individuele klacht} waar verzoekster vreemd vindt dat er geen sprake kan zijn van een vermoeden bij 7 verschillende meldingen van ongewenst gedrag

<sup>46</sup> Individuele klacht.



*De conclusie van dit hele onderzoek is dat mijn inhoudelijk leidinggevende niet terugkomt in zijn originele rol, maar hij komt wel terug op dezelfde afdeling. Dat betekent dus dat hij bij hetzelfde koffiezetapparaat staat en voor dezelfde borrels zal worden uitgenodigd. Mijns inziens word ik, en de melders die op dezelfde afdeling werken, hierdoor onvoldoende beschermd door de werkgever. Nu laten ze ons vallen. Dit voelt erg onveilig.*<sup>47</sup>

In de validatiefase kan de gemeente volgens haar eigen werkwijze geen vragen stellen aan personen die nog niet op de hoogte zijn van de melding. Dit om te voorkomen dat betrokkenen of beschuldigen onnodig worden beschadigd. Hierdoor kan de ruimte voor onderzoek beperkt zijn, zeker als de melder uit zorg voor discretie weinig mensen inlicht. Niet alle medewerkers zijn op de hoogte van het feit dat communiceren met collega's over een integriteitsmelding vóór indiening kan bijdragen aan een bredere en diepere validatie van de melding. Deze werkwijze kan tot gevolg hebben dat medewerkers die hun melding niet vooraf delen, minder context bieden, waardoor de inhoudelijke beoordeling mogelijk beperkter is.

In sommige gevallen vinden verzoekers dat BI meldingen als losse incidenten benadert en deze niet, daar waar dat zich volgens hen voordoet, in samenhang met andere meldingen beziet. Onderstaand citaat illustreert dat.

*Juridisch gezien begrijp ik dat je iets moet kunnen aantonen, maar Bureau Integriteit adviseert enkel of er sprake is van 'een vermoeden'. Met zeven meldingen van vrouwen die elkaar niet allemaal kennen zou je toch moeten kunnen spreken van een vermoeden?*<sup>48</sup>

Zo blijven volgens de melders de meldingen geïsoleerde gebeurtenissen terwijl medewerkers van elkaar weten dat zij bepaalde, gelijksoortige meldingen bij BI hebben gedaan. En dan gaat het om bepaalde personen waarover wordt gemeld, en over bepaalde situaties die leidinggevend niet goed oppakken, zoals re-integratietrajecten en/of uitvoering van de Wet Verbetering Poortwachter.<sup>49</sup>

### 3.4.3 Onduidelijkheid over de bevoegdheden BI

Een medewerker doet op basis van gedragsregel 2.2 van de Gedragscode 'Je gaat ook actief en uit jezelf de schijn van belangenverstrengeling tegen' een integriteitsmelding. Hij vermoedt belangenverstrengeling bij de invulling van een vacature door zijn directeur. Naar aanleiding van zijn melding doet de BI-onderzoeker navraag bij de desbetreffende directeur over de gevolgde procedure en vraagt relevante stukken op. Na analyse van de beantwoording door de directeur en van de ontvangen documenten stelt hij een concept-conclusie op die hij aan drie collega's voorlegt om tegen te lezen. Zij stemmen in met de conclusie dat er op basis van de voorliggende informatie geen concreet vermoeden van een integriteitsschending is op grond waarvan nader persoonsgericht integriteitsonderzoek gerechtvaardigd is. De medewerker ontvangt per brief het resultaat van de validatie:

*“Zoals ik u mondeling heb meegedeeld vinden we op basis van de stukken dat er op een aantal vlakken minimaal onhandig is gehandeld dan wel gecommuniceerd en dat het in uw melding geschetste proces veel vragen oproept. Na analyse van alle stukken door vier collega's van BI (afzonderlijk van elkaar) is echter de conclusie dat er geen sprake is van een concreet vermoeden van een integriteitsschending wat het instellen van nader persoonsgericht integriteitsonderzoek zou kunnen rechtvaardigen.”*<sup>50</sup>

<sup>47</sup> Citaat e-mail ambtenaar aan ombudsman

<sup>48</sup> Individuele klacht.

<sup>49</sup> De Wet Verbetering Poortwachter kent een strakke tijdsplanning van twee jaar met verplichte stappen. Het doel is om werkgever en werknemer te motiveren om zo snel mogelijk de terugkeer naar werk tot stand te brengen.

<sup>50</sup> Individuele klacht.



De medewerker die een melding heeft gemaakt, kan zich niet vinden in de afronding door BI en meent dat er sprake is van “de slager die zijn eigen vlees keurt”. Volgens hem had BI alleen de directeur tegen wie de melding was gericht was bevraagd. Hij vraagt bij de gemeente de notitie op met vragen en beantwoording door de directeur. Deze notitie krijgt hij niet want deze zou vertrouwelijk zijn. Hij wendt zich tot de stedelijk directeur en beklaagt zich bij hem over de gang van zaken. De stedelijk directeur blijkt niet bekend te zijn met de melding en stelt intern enkele aanvullende vragen. Naar aanleiding van de beantwoording door BI volgt een gesprek tussen de medewerker en de stedelijk directeur. De stedelijk directeur ziet niet dat door zijn directeur *met opzet* afgeweken is van de Gedragscode; er is volgens hem niet iets verwijtbaars. Dit is de eindconclusie en hij sluit hiermee de kwestie af.

Enkele ambtenaren schetsten daarnaast een beeld dat meerdere (stadsdeel-) directies BI als dreigement gebruiken ten opzichte van kritische medewerkers: De opdracht is om je als ambtenaar niet te autonoom op te stellen, anders kan er een melding gemaakt worden bij BI. De desbetreffende (stadsdeel-) directies zouden zich gesteund voelen door de Gedragscode, waarin staat:

*Je hebt als goed ambtenaar de verplichting om vermoedens van misdrijven te melden bij jouw leidinggevende en/of Bureau Integriteit als je bijvoorbeeld vermoedt dat iemand informatie lekt, de geheimhoudingsplicht verbreekt of bij corruptie. Daarnaast hebben (stadsdeel-) directeuren, stedelijk directeuren en de gemeentesecretaris de plicht om ieder vermoeden van een integriteitsschending te melden bij Bureau Integriteit.*

Het artikel uit de gedragscode beschrijft de meldplicht voor alle ambtenaren om vermoedens van misdrijven of integriteitsschendingen te melden bij BI, dus ook voor leidinggevend. Het dreigen met een melding bij BI om gedrag te beïnvloeden of iemand onder druk te zetten is een onjuiste interpretatie van deze meldplicht en kan eerder beschouwd worden als intimidatie.

#### **3.4.4 Signalen over problemen op het gebied van re-integratie en discriminatie**

Tijdens het verkennend onderzoek in 2023 kwam het signaal naar voren dat medewerkers met een buiten-Europese achtergrond zich gediscrimineerd voelden bij het wel/niet in behandeling nemen van hun melding en in de bejegening daarbij. Medewerkers met een buiten-Europese achtergrond blijken vaak belemmeringen en tegenwerking te ervaren. Uit de binnegenkomen klachten en de gesprekken die de ombudsman hierover heeft gevoerd, blijkt meer dan de helft afkomstig te zijn van mensen met een niet-westerse achternaam. Uit gesprekken met 77 medewerkers blijkt dat acht medewerkers met een buiten-Europese achtergrond klachten hebben ingediend over hun re-integratietraject na ziekte. Zij hebben gemeld dat zij tijdens hun terugkeer naar de werkplek tegenwerking ervoeren van hun managers. Deze medewerkers hebben aangegeven dat zij het gevoel hadden dat discriminatie een rol speelde bij deze tegenwerking en dat het management niet wilde dat zij terugkeerden naar hun eigen werkplek. Alle acht medewerkers hebben hun klachten, inclusief het vermoeden van discriminatie, gemeld bij de gemeente. Volgens deze medewerkers werden de meldingen doorgestuurd naar de desbetreffende lijndirecties en werd er inhoudelijk niets gedaan met de signalen over discriminatie.

In dit kader is ook de rol van de directie Personeel & Organisatie (P&O) benoemd. Meerdere respondenten hebben aangegeven dat zij P&O-adviseurs niet als onafhankelijk ervaren. In plaats van toezicht te houden op de correcte toepassing van relevante kaders, zoals de Wet verbetering poortwachter, zouden P&O-adviseurs in de praktijk handelen conform de wensen van het management en daarmee de rol van ‘opdrachtnemer’ vervullen. Een eerdere zaak die al aan bod is gekomen in dit rapport ging over een verzoekster die zich geïntimideerd en onveilig voelde door haar

verzuimadviseur en hierover een klacht heeft ingediend. De leidinggevende van haar verzuimadviseur acht haar klacht ongegrond en wijst het verzoek om een andere verzuimadviseur af, wat het gevoel van onveiligheid daarna heeft vergroot. *“(naam) kent jouw uitgebreide dossier zo goed, dit is belangrijk in de komende periode.”*<sup>51</sup>

In een andere zaak mailt verzoeker naar BI over de ontvangen brief van zijn leidinggevende en P&O. Hij geeft aan dat hij en zijn collega zich kritisch hebben uitgelaten over de wijze van leidinggeven en dat ze vervolgens worden uitgenodigd voor een ‘functioneringsgesprek’. *“Ik zie een patroon. Wij laten ons kritisch uit over bepaalde zaken en worden nu op een nogal intimiderende manier in een hoek gedrukt. Ik heb een klacht bij P&O ingediend over de rol van de P&O adviseur in dit gebeuren.”* Daarna lijkt het tussen de medewerkers, leidinggevende en P&O niet goed te gaan, waarna ze een melding maken bij BI vanwege machtsmisbruik en dat er wordt gedreigd met functioneringsgesprekken. De melding gaat over het gedrag en handelen van een P&O adviseur. Verzoekers vinden dat de afhandeling enkel vervolgacties benoemt, de onderzoeksbevindingen en het oordeel ontbreken. Ze verzoeken nogmaals om de klachten te onderzoeken en met een oordeel te komen. Ondanks dit verzoek, wordt er door P&O geen inhoudelijke reactie gegeven op het verzoek behalve dat het proces goed was doorlopen. De zaak wordt daarna ook bij BI afgedaan. BI doet verzoekers een aantal andere suggesties en verwijst door naar de klachtafhandeling door P&O. Verzoeker reageert schriftelijk: *“Ik wil bij deze wel benadrukken, dat ik mij bij jullie had gemeld vanwege het in mijn ogen machtsmisbruik door mijn manager. De klachtafhandeling van P&O is hier doorheen gaan lopen, maar dat was niet mijn bedoeling. De klacht ging namelijk over het handelen van de P&O adviseur. Ik weet op dit moment niet waar ik terecht kan over het handelen van mijn manager. Heb je daar een oplossing voor?”* Hij ontvangt daarna geen reactie meer van BI over zijn melding over machtsmisbruik.<sup>52</sup>

In veel van de gevallen waar discriminatie of uitsluiting is aangekaart en er geen onderzoek wordt gestart, blijken de casussen vooral te gaan over melders met tijdelijke contracten.

In een zaak meldt een ambtenaar zich omdat het jaarcontract eindigt, maar ze vindt dat ze vanaf het begin geen goede “onboarding” heeft gehad en dat ze buitgesloten wordt door collega’s. Ze wordt gepest en er zou racisme binnen dat organisatiedeel heersen. Ze laat de ombudsman het volgende weten: *“Ik wil mijn verhaal doen omtrent het onrecht dat mij is gedaan door BI en de (naam afdeling) om mijn arbeidsovereenkomst te beëindigen.”*<sup>53</sup> In een andere zaak krijgt een ambtenaar te horen dat bepaalde afspraken die met de medewerker zijn gemaakt, niet worden nagekomen. Hij schrijft: *“Technisch mag veel bij een jaarcontract maar het gebeurt op oneigenlijke gronden, met een gebrek aan context en een ondoorzichtigheid, ongemak en onzorgvuldigheid die ik – als medewerker van de gemeente Amsterdam en zeker als HR-professional – niet zomaar kan en wil laten gebeuren waarbij dit gedrag in de organisatie echt aanhangig gemaakt moet worden.”*<sup>54</sup> In een andere zaak waar een ambtenaar intern een knelpunt heeft geconstateerd waar in het belang van de bewoners beleid op moet komen, besluit hij intern hierover te escaleren. Hij wordt door het afdelingshoofd als “bijdehand” gekenmerkt. Verzoeker acht het kwalijk dat burgers de dupe worden nu er geen beleid wordt ontwikkeld van het knelpunt dat hij heeft aangekaart en dat ook bestuurders deze info wordt onthouden. Hij vermoedt dat zijn tijdelijke contract niet wordt verlengd en besluit de gemeente te verlaten.<sup>55</sup> In een andere zaak is er sprake van ambtenaar met een jaarcontract die bij haar collega’s opvalt, omdat ze haar “te close met mannen” vindt omgaan. Ze wordt hierop aangesproken door haar

<sup>51</sup> Individuele klacht.

<sup>52</sup> Individuele klacht.

<sup>53</sup> Individuele klacht.

<sup>54</sup> Individuele klacht.

<sup>55</sup> Individuele klacht.

leidinggevende en werd door haar collega's gepest. Ze schakelt vervolgens met een vertrouwenspersoon, die moest kort daarna zijn functie moet neerleggen. Zij klaagt zich hierover bij BI. Volgens de vrouw werd er geen onderzoek gedaan naar de situatie en uiteindelijk werd haar contract niet verlengd.<sup>56</sup>

### 3.5 Zienswijze gemeente

De gemeente laat weten dat het proces rondom het beoordelen van meldingen complex is en vraagt om zorgvuldige afwegingen. Een melding wordt gevalideerd, maar die procedure kent ook een beperking. In de validatiefase kunnen er geen vragen gesteld worden aan personen die niet op de hoogte zijn van de melding. Dit, om de betrokken beschuldigde collega niet op voorhand te beschadigen. De gemeente geeft ook aan dat een melding pas kan leiden tot verder onderzoek wanneer er voldoende concrete feiten en omstandigheden zijn aangedragen. Daarom beschikt de gemeente over een Meldregeling en Onderzoeksprotocol; om medewerkers te beschermen in geval van (onterechte) integriteitsmeldingen en om te waarborgen dat de juiste afwegingen objectief en proportioneel worden gemaakt. Meldingen die discreet of met terughoudendheid zijn gedaan, zoals meldingen over leidinggevend, worden vaak niet verder onderzocht als zij niet voldoende onderbouwd zijn.

Een persoonsgericht integriteitsonderzoek is ingrijpend, stelt de gemeente. Ingrijpend voor de medewerker die de melding heeft gedaan, ingrijpend voor de beklaagde medewerker en voor de organisatie. Een persoonsgericht integriteitsonderzoek kan veel stuk maken en verhoudingen nog verder aanscherpen waar die al ingewikkeld zijn. Helpt een onderzoek de melder? Bij gevallen van ongewenst gedrag is er de perceptie van de melder. Het kan zo zijn dat het helemaal niet de intentie van de persoon over wie is gemeld, is geweest om dat zo te doen. Over het algemeen gaat een onderzoek alleen over wat er feitelijk is gebeurd. Als wat er is gebeurd door de gemeente feitelijk kan worden vastgesteld, dan hoeft er behalve deze vaststelling eigenlijk niets te veranderen voor betrokkene; een onderzoek leidt niet vanzelf tot betere werkverhoudingen.

Intern is niet BI maar het lijnmanagement verantwoordelijk voor het nemen van maatregelen op basis van de door BI gegeven adviezen. Dit leidt er in de praktijk toe dat melders soms geen inzicht krijgen in het verdere verloop of de uitkomsten van hun melding. Zo kan het voorkomen dat na een melding een leidinggevende wordt overgeplaatst zonder dat de melder op de hoogte wordt gesteld van de aanleiding of de reden van de overplaatsing. Deze werkwijze beoordelen melders als niet-transparant. De gemeente geeft aan dat BI in dergelijke gevallen geen rol voor zichzelf ziet in de communicatie over managementbesluiten. Voorts wordt door de gemeente opgemerkt dat veel meldingen in de praktijk vooral managementproblemen betreffen, en niet altijd strikt als integriteitsvraagstukken kunnen worden aangemerkt.

Tot slot zegt de gemeente bekend te zijn met het fenomeen dat managers integriteitsmeldingen als dreigmiddel tegen medewerkers te gebruiken. De gemeente vindt dit treurig en laakbaar. Bovendien is het een loze kreet want een leidinggevende kan geen integriteitsmeldingen in gang zetten.

---

<sup>56</sup> Individuele klacht.

### 3.6 Visie ombudsman

Samenvattend blijkt dat er een fundamenteel verschil bestaat tussen de verwachtingen van melders en de werkwijze van de gemeente bij integriteitsonderzoeken. Melders van bijvoorbeeld meldingen over intimidatie of ander ongewenst gedrag, gaan er doorgaans van uit dat hun melding tot een onafhankelijk onderzoek zal leiden en er verbetering volgt. Als het om onderzoeken gaat, is de gemeente gehouden tot een waardering van de melding, om te voorkomen dat ze onterecht onderzoek doet en ook om te begrijpen wat er aan de hand is. Om die reden hanteert de gemeente een toetsing: in de gevallen waarin de melding niet wordt opgevolgd door een onderzoek, wordt de melder terugverwezen naar de directie of het management. In sommige gevallen is dit niet de uitkomst waar de melder op hoopte, omdat hij daarmee nog steeds in de situatie zit waar het probleem zich voordoet. Bovendien gaat het in veel gevallen om een situatie met een leidinggevende, of P&O, of beide. Dit zorgt in de praktijk niet voor oplossingen maar voor frustratie en klachten.

De vragenlijst die de gemeente hanteert om meldingen te valideren is niet gebaseerd op een specifieke methodiek.<sup>57</sup> Een methodiek of vragenlijst is niet verplicht om de integriteit te beoordelen. De behoefte bij melders zit vooral in het nader uitleggen en duidelijkheid geven aan melders welke vragen gesteld worden en waarom er geen onderzoek volgt. Documentatie hoe de gemeente de melding valideert (in de vorm van interne, vertrouwelijke notities) is aanwezig zijn, de melder ontvangt hiervan nauwelijks inhoudelijk onderbouwing. Verzoekers ontvangen een korte terugkoppeling van de uitkomst, waarin hoofdzakelijk wordt uitgelegd dat er onvoldoende aanleiding is om een vermoeden van een integriteitsschending vast te stellen. BI benadrukt dat het niets afdoet aan de gevoelens en ervaring van de melder. Dit verklaart de veelgehoorde klacht over het gebrek aan transparantie en duidelijkheid in het proces. Melders verwachten van de gemeente dat zij concrete acties onderneemt tegen het ongewenst gedrag. Zij vinden dat de gemeente zich meer richt om de werkrelatie voort te zetten, waarmee geen oplossing wordt gevonden voor de situatie van de melder.

In casussen waar het gaat om meldingen rond sociale integriteit geeft de gemeente er de voorkeur aan om de werkrelatie voort te zetten en medewerkers naar het werk terug te geleiden. Zo kan er besloten worden om de persoon over wie de melding gaat over te plaatsen. Voor de melder is dit niet altijd een oplossing, omdat men elkaar binnen de gemeente alsnog kan ontmoeten. Bovendien kan het doen van een melding in sommige gevallen leiden tot voor de melder ongunstige uitkomst. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de melder zelf moet worden overgeplaatst omdat de werkomgeving naar mening van de werkgever onwerkbaar is geworden.

Er bestaat een discrepantie tussen de verwachtingen die de gemeente wekt over het melden van integriteitsschendingen en de wijze waarop er in de praktijk met dergelijke meldingen wordt omgegaan. Het gemeentebestuur en het management roepen actief op tot het doen van meldingen, onder andere via interne communicatiekanalen zoals intranet, en ondersteunen deze oproep met kaders zoals de Gedragscode. Medewerkers hebben echter een andere verwachting als het gaat om hoe de gemeente die gehouden is aan allerlei protocollen en wet- en regelgeving, actie kan ondernemen. Ook bij de afwikkeling van een melding en de opvolging daarvan - bijvoorbeeld in de vorm van nader onderzoek of corrigerend optreden bestaan andere verwachtingen bij medewerkers. In de praktijk blijkt dat de gemeente meldingen wel valideert en signaleert, maar slechts beperkt overgaat tot het starten van een onderzoek. In het volgende hoofdstuk volgt meer informatie over het aantal persoonsgerichte integriteitsonderzoeken.

<sup>57</sup> De gemeente stelt dat maatwerk leveren niet betekent dat men niet systematisch of niet geobjectiveerd te werk gaat. Alle wegen worden met meerdere personen gemaakt en worden daarmee geobjectiveerd.

Met betrekking tot de werkwijze en de klacht dat de gemeente onvoldoende onderneemt na een melding, blijkt dat de gemeente in de gevallen dat ze geen onderzoek doet, zichzelf beperkt bevoegd acht om onderzoek te doen naar een melding. Uit het eigen protocol blijkt dat er een stappenplan wordt gevolgd, waaronder het onderzoeken van het signaal/ de melding en het valideren ervan. Daarbij speelt mee dat de gemeente, zeker bij sociale integriteitskwesties, afhankelijk is van informatie van betrokkenen en het verzamelen van bewijzen. De kring van personen die bij de validatie van deze meldingen wordt betrokken, is beperkt door de eigen gemeentelijke werkwijze bij het behandelen van integriteitsmeldingen.

**4.**

# **Persoonsgericht integriteits- onderzoek**

## 4. Persoonsgericht integriteitsonderzoek

### 4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat zowel in op de grieven die betrekking hebben op de opdrachtverlening door het directeurenteam als op het persoonsgericht integriteitsonderzoek. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk wordt het persoonsgericht integriteitsonderzoek nader toegelicht. Vervolgens gaan we in op de grieven die over deze fase zijn geuit en daarna wat de zienswijze van de gemeente hierop is. Dit hoofdstuk brengt het centrale knelpunt in beeld, onderliggend aan de klachten.<sup>58</sup> Aan het eind van dit hoofdstuk worden de mogelijke knelpunten besproken die kunnen ontstaan bij het maken van een integriteitsmelding na het doorlopen van de stappen volgens het Onderzoeksprotocol. Het hoofdstuk sluit af met de visie van de ombudsman.

### 4.2 Het persoonsgericht integriteitsonderzoek nader toegelicht

Elk traject van een persoonsgericht onderzoek begint met een melding, die door BI wordt beoordeeld. Wanneer uit deze beoordeling een concreet vermoeden van integriteitsschending naar voren komt en het vermoeden kan worden onderzocht, dan wordt aan de hand van een door BI opgestelde concept-onderzoeksopdracht overleg gevoerd met het directeurenteam. Dit team beslist, mede aan de hand van een afwegingskader, of daadwerkelijk een dergelijk onderzoek dient plaats te vinden.<sup>59</sup> Het advies wordt (sinds 2023) voorgelegd aan een team van directeuren, dat het advies bespreekt en beslist of er daadwerkelijk een persoonsgericht integriteitsonderzoek wordt gestart. Pas na akkoord van het directeurenteam kan er een persoonsgericht integriteitsonderzoek naar aanleiding van (een concreet vermoeden van) een integriteitsschending gestart worden.<sup>60</sup>

#### 4.2.1 De onderzoeksopdracht

De opdrachtverlening tot een onderzoek en de besluitvorming rondom persoonsgerichte integriteitsonderzoeken wordt sinds 2023 besproken in een directeurenteam, dat wordt gevormd door de gemeentesecretaris/algemeen directeur (voorzitter), het hoofd BI, de directeur die verantwoordelijk is voor het betreffende personeelslid en twee directeuren, jaarlijks wisselend aangewezen uit een vast team van vijf, op voordracht van de gemeentesecretaris. De opdrachtverzoeken worden aan de hand van een standaard format schriftelijk gedaan en door de gemeentesecretaris namens het directeurenteam ondertekend.<sup>61</sup>

---

<sup>58</sup> De ombudsman heeft de grieven over persoonsgerichte integriteitsonderzoeken met de gemeente besproken aan de hand van drie afzonderlijke casussen, die diepgaand zijn onderzocht op de betreffende grieven. Twee van de onderzochte dossiers hebben betrekking op zakelijke integriteit, terwijl één dossier een persoonsgericht integriteitsonderzoek naar sociale integriteit betreft.

Hoewel de uitkomsten niet bedoeld zijn om representatief te zijn voor alle gevallen, biedt de intensiteit en diepgang van de analyse voldoende basis om herkenbare patronen en knelpunten in de aanpak vast te stellen. Bovendien worden deze bevindingen ondersteund door andere klachten die vergelijkbare grieven bevatten.

<sup>59</sup> Zie werkwijze directeurenteam, Meldregeling en Onderzoeksprotocol, gemeente Amsterdam mei 2024, p.27.

<sup>60</sup> In dit hoofdstuk komt ook de afkorting PIO voor hetgeen staat voor Persoon In Onderzoek.

<sup>61</sup> De basis voor deze opsomming is een onderzoeksopdracht van voorjaar 2024. In deze opdracht staan de volgende elementen opgenomen: a. Aanleiding onderzoek: een beschrijving van de melding of signalen die aanleiding geven tot het onderzoek, inclusief relevante feiten en omstandigheden; b. Bevindingen: aan de hand van een tijdlijn een beschrijving van wat tijdens de validatie van de melding is gebleken. c. Vermoeden: een beschrijving van het concrete vermoeden van de integriteitsschending(en) en doel van het onderzoek (wat dient er te worden vastgesteld); d. Onderzoekshandelingen: opgave van de te raadplegen bronnen, met wie een gesprek dient te worden gevoerd, reconstructies etc.; e. Overig; het gaat hierbij om nadere afspraken over en tijdens het onderzoek;

Tijdens een onderzoek kunnen de volgende personen betrokken worden: Melder(s) Getuigen, de persoon in onderzoek (PIO), de vertrouwenspersoon en de leidinggevende van de PIO die op de hoogte wordt gesteld.

**Melder:**

Dit is de persoon die de melding doet. In het vorig hoofdstuk is vastgesteld dat er gedurende het onderzoek geen informatie gedeeld wordt met de melder. Wel kan de melder zich wenden tot zijn/haar leidinggevende met vragen gerelateerd aan het werk en/of het onderzoeksproces.

**Getuige:**

Dit is een persoon die door BI wordt benaderd om een getuigenverklaring af te leggen, omdat hij/zij mogelijk iets weet, gezien of gehoord heeft, dat voor het onderzoek van belang kan zijn. De ambtenaar is verplicht naar waarheid te verklaren en openheid van zaken te geven. Om onrust op de werkvloer te voorkomen kan worden besloten om de getuige te verbieden om met collega's te spreken over het onderzoek, zolang het onderzoek loopt.<sup>62</sup>

De getuige wordt voor het onderzoeksgesprek uitgenodigd bij BI op het stadhuis. Voorafgaand aan het gesprek kan de getuige gevraagd worden om informatie mee te nemen die betrekking heeft op het onderzoek. Van het gesprek wordt een geluidsopname gemaakt die wordt gebruikt voor het uitwerken van het gespreksverslag, ook om achteraf misverstanden te voorkomen. De getuige wordt in de gelegenheid gesteld om feitelijke onjuistheden aan te geven of opmerkingen te maken. Deze opmerkingen zullen als 'opmerking na lezing van het verslag' worden toegevoegd aan het gespreksverslag. Na afloop van de afgegeven verklaring wordt de getuige niet op de hoogte gehouden van het verdere verloop van het onderzoek. De afgegeven verklaring wordt in het rapport opgenomen. De verklaring kan door anderen, waaronder ook degene tegen wie het onderzoek is gericht, worden gelezen.<sup>63</sup>

**PIO (Persoon in onderzoek):**

De PIO wordt aangeraden om zich te laten bijstaan door een ander persoon. In de brochure 'Subject in een integriteitsonderzoek' wordt verwezen naar de persoon die 'ondersteuner' in het Onderzoeksprotocol genoemd wordt. Dit kan een vertrouwenspersoon zijn, maar ook een raadsman die de PIO op eigen kosten inschakelt. De ondersteuner is een toehoorder en geen gespreksdeelnemer.

Net zoals bij de getuige is de PIO verplicht openheid van zaken tegenover de werkgever. Dit houdt in dat de PIO-medewerking moet verlenen aan het onderzoek, de vragen naar waarheid moet beantwoorden en geen (digitale) gegevens mag achterhouden, verwijderen of veranderen.

De PIO kan in het kader van het voorkomen van onrust op de werkvloer of het hinderen van het onderzoek, verboden worden om naar de werkplek te gaan of te spreken met collega's zolang het onderzoek loopt. Het onderzoeksgesprek is volgens BI bedoeld om vragen te stellen over de feiten en omstandigheden die te maken hebben met de vermoedelijke integriteitsschending en andere zaken die voor het onderzoek relevant kunnen zijn. Net zoals bij het onderzoeksgesprek van de getuige wordt ook dit gesprek opgenomen en er wordt een verslag van gemaakt dat daarna mag worden ingezien om feitelijke onjuistheden aan te geven of opmerkingen te maken. Opmerkingen zullen als 'opmerking na lezing van het verslag' worden toegevoegd aan het gespreksverslag. Daarna wordt de PIO gevraagd het verslag te ondertekenen.

<sup>62</sup> Brochure Getuige in een integriteitsonderzoek, gemeente Amsterdam, juli 2020, p.1.

<sup>63</sup> Brochure Getuige in een integriteitsonderzoek, gemeente Amsterdam, juli 2020, p.2.



Wanneer het rapport is opgemaakt maakt BI een nieuwe afspraak voor het wederhoorgesprek. De PIO krijgt dan de kans, eventueel samen met zijn/haar ondersteuner, het volledige rapport bij BI in te zien en een reactie te geven op het rapport. Van dit wederhoorgesprek worden opnames gemaakt en ter plekke een kort gespreksverslag gemaakt. Dat verslag wordt als bijlage bij het rapport gevoegd. BI geeft verder geen oordeel over de afhandeling van een zaak.

### **De vertrouwenspersoon**

Een vertrouwenspersoon is iemand tot wie een medewerker zich kan wenden voor advies of ondersteuning wanneer deze geconfronteerd wordt met een vermoeden van een misstand, ambtsmisdrif of integriteitsschending.<sup>64</sup> De vertrouwenspersoon is geen gemachtigde en kan bijvoorbeeld niet namens de medewerker een melding maken. Wel kan een medewerker zich laten bijstaan door een vertrouwenspersoon tijdens een onderzoeksgesprek. Naast opvang en advisering bij integriteitsschendingen voorzien de vertrouwenspersonen ook in personele zorg.<sup>65</sup> De gemeente Amsterdam beschikt over ongeveer 50 interne en 3 externe vertrouwenspersonen. De vertrouwenspersonen zijn neutraal en onafhankelijk, en werken volgens de regels voor vertrouwenspersonen in Nederland.<sup>66</sup>

### **De leidinggevende**

Doorgaans wordt wanneer BI een onderzoek start de leidinggevende van de PIO ingelicht. De leidinggevende waar de PIO onder valt wordt samen met de medewerker ingelicht dat er een integriteitsonderzoek wordt of is gestart. In het gesprek wordt toegelicht wat de rechten en plichten zijn van de medewerker. Indien het noodzakelijk is dat de medewerker geschorst wordt of verboden wordt om op de werkplek aanwezig te zijn, of een gebouwontzegging krijgt opgelegd, wordt dat in dit gesprek meegedeeld en toegelicht. Van de leidinggevende wordt verwacht verdere inlichtingen te geven en het team te informeren.

Tijdens en na het onderzoek wordt verwacht dat de (direct) leidinggevende personele zorg biedt aan de PIO en regelmatig contact heeft over diens welbevinden en om praktische zaken te bespreken. Er geldt een verbod om met de PIO te spreken over de inhoud van het onderzoek.

Een leidinggevende kan in het kader het onderzoek gevraagd worden om een verklaring af te leggen bij BI als getuige. In dat geval geldt de procedure zoals hierboven bij getuige is omschreven.

Na het onderzoek door BI wordt in het rapport een overzicht met onderzoeksbevindingen opgesteld, zonder een oordeel over eventuele maatregelen. Dienst Juridische Zaken (hierna: DJZ) adviseert of er gevolgen aan het onderzoek moeten worden verbonden. Wanneer DJZ een advies met eventueel gevolgen van het onderzoek heeft gegeven is het de taak van de leidinggevende om de afdeling te informeren over de afloop van het onderzoek en personele nazorg te verlenen. Wanneer er adviezen gegeven worden ter verbetering van de organisatie en/of de afdeling is het de taak van de leidinggevende om samen met de opdrachtgever deze bevindingen te delen met het team en de adviezen te implementeren.<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup> Melding en Onderzoeksprotocol, gemeente Amsterdam, mei 2024, p.6.

<sup>65</sup> Visiedocument Versterking vertrouwenswerk Vakkundig en toegankelijk, gemeente Amsterdam, 14 september 2023, p. 9.

<sup>66</sup> Intranetinformatie over vertrouwenspersonen

<sup>67</sup> Brochure leidinggevende en integriteitsonderzoek, Amsterdam, september 2020.

#### 4.2.2. Onderzoeksmethoden

Bij de keuze van onderzoeksmethoden en tijdens de uitvoering van het onderzoek worden volgens de Meldregeling en het Onderzoeksprotocol altijd de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit toegepast. Dit houdt in dat de impact van het onderzoek in verhouding moet staan tot de ernst van het vermoeden en dat steeds wordt gekeken of het doel ook met minder ingrijpende middelen bereikt kan worden. Alleen als beperkt onderzoek niet volstaat, wordt gekozen voor zwaardere onderzoeksmethoden. Met deze werkwijze beoogt de gemeente dat elk onderzoek naast zorgvuldig, objectief en rechtvaardig, ook doelmatig verloopt met oog voor de rechten van alle betrokkenen.<sup>68</sup> Uit de beschikbare cijfers blijkt dat de kans op een persoonsgericht integriteitsonderzoek bij meldingen over sociale integriteit relatief laag is in vergelijking met meldingen over zakelijke integriteit.

Een onderzoek naar een vermoeden van integriteitsschending wordt alleen gestart als er op basis van concrete feiten of omstandigheden daadwerkelijk aanleiding is om te denken dat er sprake is van een vermoeden van een integriteitsschending. De term ‘voldoende feiten of omstandigheden’, leent zich vooral voor onderzoeken voor een zakelijke integriteitsschending.

##### *Onderzoeksmethoden en bevoegdheden*

De gemeente maakt in een persoonsgericht integriteitsonderzoek gebruik van diverse bronnen en onderzoeksmethoden om informatie te vergaren.<sup>69</sup> De keuze voor bepaalde onderzoeksmethoden is, zoals reeds eerder aangegeven, gebaseerd op de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Bijzondere onderzoeksmethoden worden ingezet wanneer reguliere middelen niet toereikend zijn. Deze methoden omvatten onder andere het onderzoeken van zakelijk ter beschikking gestelde digitale gegevensdragers, zoals mobiele telefoons en laptops.<sup>70</sup> Deze bijzondere methoden worden alleen toegepast wanneer de ernst van het vermoeden en de omstandigheden dit rechtvaardigen, en altijd binnen de geldende wettelijke en organisatorische kaders.<sup>71</sup> Voordat een bijzondere onderzoeksmethode wordt ingezet, vindt een belangenafweging plaats en kan advies worden gevraagd bij DJZ. De overwegingen voor de inzet worden schriftelijk vastgelegd en toegevoegd aan het onderzoeksdossier. Waar de belangenafweging uit bestaat, staat niet omschreven in het Onderzoeksprotocol. Nadat de onderzoeksopdracht is afgegeven is BI tevens gemachtigd om noodzakelijke werkgeversbevoegdheden toe te passen voor de uitvoering van het onderzoek. Persoonsgerichte integriteitsonderzoeken worden over het algemeen beschouwd als een zwaar en ingrijpend middel, maar de aard en omvang van de onderzoekshandelingen kunnen sterk variëren.<sup>72</sup>

BI onderzoekt en stelt feiten vast. Het trekken van conclusies en het nemen van eventuele disciplinaire beslissingen naar aanleiding van het onderzoek vallen niet onder de verantwoordelijkheid van BI. Ordemaatregelen (zoals schorsing of non-actiefstelling) en disciplinaire maatregelen (zoals een formele waarschuwing of ontslag) worden altijd genomen door de verantwoordelijke directeur of, in sommige gevallen, door de gemeentesecretaris.

---

<sup>68</sup> Meldregeling en Onderzoeksprotocol, gemeente Amsterdam, mei 2024, p. 12:

Proportionaliteit: de inzet van een methode van onderzoek dient in verhouding te staan tot het doel van het onderzoek (evenredigheid).

Subsidiariteit: bij de afweging tot het toepassen van een methode van onderzoek wordt gekozen voor die methode die het minst ingrijpend is.

<sup>69</sup> Dit omvat zowel open bronnen, zoals registers van de Kamer van Koophandel die voor iedereen toegankelijk zijn, als gesloten bronnen, waaronder systemen die door directies worden gebruikt voor de uitvoering van hun taken, zowel digitaal als fysiek.

<sup>70</sup> Daarnaast kunnen personen statisch of dynamisch worden gevolgd, kan heimelijke observatie plaatsvinden door middel van camera's, en kan digitaal verkeer, zoals e-mails of andere geautomatiseerde communicatiesystemen, worden gevolgd.

<sup>71</sup> Meldregeling en Onderzoeksprotocol, gemeente Amsterdam, mei 2024, p. 15 en 16.

<sup>72</sup> Een persoonsgericht integriteitsonderzoek kan bijvoorbeeld beperkt blijven tot enkele documenten en drie gesprekken, maar kan ook uitgebreider zijn, met meerdere interviews, het verkennen van de e-mailomgeving en het schouwen van de werkplek.

#### 4.2.2 De resultaten van het onderzoek

*Van geconstateerde feiten door BI naar een advies van DJZ*

Nadat BI het onderzoek heeft afgerond, worden de geconstateerde feiten vastgelegd in een onderzoeksdossier, meestal in de vorm van een rapport.<sup>73</sup>

Volgens het Onderzoeksprotocol, verstrekt BI na wederhoor het onderzoeksdossier gelijktijdig aan de verantwoordelijke directeur en DJZ. Ook kan het rapport en advies aan de gemeentesecretaris worden verstrekt. Op basis van het onderzoeksrapport zal DJZ de voor de PIO verantwoordelijke directeur adviseren over het al dan niet nemen van (disciplinaire) maatregelen.<sup>74</sup>

De gevolgen voor een medewerker na een persoonsgericht integriteitsonderzoek variëren afhankelijk van de uitkomsten. Mogelijke maatregelen zijn een waarschuwing, een gesprek over functioneren, schorsing, overplaatsing of ontslag. Als er geen integriteitsschending of overtreding wordt vastgesteld, kan worden besloten geen verdere actie te ondernemen. Bij het nemen van maatregelen wordt steeds gekeken naar de ernst van de situatie en naar een passende aanpak.

#### 4.3 Grieven over persoonsgericht integriteitsonderzoek

De gemeente heeft de afgelopen jaren weinig persoonsgericht integriteitsonderzoek gedaan naar aanleiding van sociale integriteitsmeldingen. Hierdoor had de ombudsman weinig of beperkte casuïstiek om de knelpunten verder uit te diepen. Daarnaast was de ombudsman deels afhankelijk van informatie en medewerking van verzoekers. Hoewel deze casussen voornamelijk betrekking hadden op zakelijke integriteitskwesties, zijn de volgende overeenkomstige grieven geconstateerd: twijfel over onderzoeksmethodes (inclusief bejegening), onzekerheid over de toepassing van bevoegdheden en een gemis aan personele zorg. Bij het doen van een melding en tijdens een persoonsgericht integriteitsonderzoek kan een melder of de PIO zich laten bijstaan door een vertrouwenspersoon. De grieven worden voor context ook onderbouwd met klachten die de ombudsman gedurende zijn onderzoek heeft ontvangen, maar niet middels individuele klachtenbehandeling heeft onderzocht.

##### 4.3.1 Onafhankelijkheid BI

Verzoekers geven aan dat zij ervaren dat BI niet onafhankelijk opereert. De grieven zijn al kort bij het validatieproces behandeld en bevatten verschillende aspecten. Ten eerste geven verzoekers aan dat BI als advies naar aanleiding van een melding terugverwijst naar managers en leidinggevende, hetgeen problematisch wordt wanneer de leidinggevende zelf betrokken is bij de klacht en verzoekers zich niet veilig voelen om de melding bij deze persoon neer te leggen of bij managers die in eerste instantie geen gehoor hebben gegeven aan hun melding. Met andere woorden: verzoekers doen een melding, krijgen te horen dat er geen persoonsgericht integriteitsonderzoek zal plaatsvinden en ontvangen het advies om (opnieuw) in gesprek te gaan met hun leidinggevende of een andere, hogergeplaatste manager. Opvallend hierbij is dat verzoekers aangeven dat zij de mogelijkheid om een andere ('hogere') leidinggevende te benaderen wanneer zij zich niet veilig voelen bij de eigen leidinggevende, bijna nooit als een optie ervaren. Zij ervaren de leiderschapscultuur binnen de gemeente Amsterdam bijna allemaal als hiërarchisch. Waarbij managers in eerste instantie naar elkaar luisteren en ondersteuning bieden aan elkaar. Dit laatste blijkt ook in het geval een melding betrekking heeft op P&O of waarbij betrokken is geweest. BI wordt gezien als de partij die de oplossing kan geven, maar volgens melders vooral op de achtergrond blijft.

<sup>73</sup> Meldregeling en Onderzoeksprotocol (p.22) beschrijft wat het onderzoeksdossier in ieder geval bevat.

<sup>74</sup> Meldregeling en Onderzoeksprotocol, gemeente Amsterdam, mei 2024, p. 22.

Een ambtenaar blijkt ten onrechte door zijn leidinggevende en directeur te zijn geschorst op grond van verdenking van diefstal. Voorafgaand aan de schorsing is ook P&O aangehaakt, omdat er onjuiste aantekeningen in zijn dossier zouden staan en er escalatie heeft plaatsgevonden naar aanleiding van de -in zijn ogen onterechte- behandeling door zijn directeur. Het gesprek met de directeur en een ander lid van P&O levert niets op; verzoeker moet kiezen tussen schorsing of verlof, er is geen mogelijkheid voor een verbetertraject. Daarna wordt hem de toegang tot zijn personeelsdossier ontzegd. P&O wil zijn ziekmelding niet accepteren en hij wordt vervolgens overal buitengehouden.<sup>75</sup>

Meerdere verzoekers geven aan dat de adviezen van BI niet altijd door leidinggevendenden worden opgevolgd, of dat leidinggevendenden een andere interpretatie hebben van het advies dan de verzoekers zelf. Dat zorgt vervolgens voor veel onduidelijkheid over de te nemen acties en adviezen en leidt tot een langdurig onzekere periode voor verzoekers. BI is volgens deze verzoekers niet in staat om daadkrachtig en met autoriteit adviezen te geven. Andere verzoekers geven aan dat de adviezen te veel zijn gericht op ‘de slachtoffers’ in plaats van hoe ‘de daders’ aangepakt kunnen worden.

Een ambtenaar bericht de ombudsman dat hij een klacht heeft ingediend bij BI over zijn leidinggevende en directeur, omdat hij ten onrechte werd geschorst vanwege verdenking van diefstal. Hij laat weten dat hij van BI geen duidelijkheid krijgt. “Echter heb ik van BI nog steeds geen uitsluitsel gekregen, terwijl zij mij beloofd hadden in dezelfde week terug te komen bij mij, of zij reden zien tot onderzoek naar mijn leidinggevende en directeur. Sterker nog zij willen wachten tot na het gesprek met de directeur (naam), waaronder mijn directeur valt. Dit antwoord kreeg ik pas nadat tot 2 maal toe een uitvraag is gedaan. *Ook willen zij geen informatie geven over wat mijn leidinggevende heeft ingediend om mij persoonlijk te onderzoeken en waaruit bleek dat er onvoldoende gronden waren tot een onderzoek. Dit omdat BI aangeeft dit niet met derden te mogen delen. Vreemd daar ik degene ben waarvoor mijn directrice zich tot BI heeft gewend.*”<sup>76</sup>

Ook komt de positionering van BI binnen de gemeente vaak terug in de klachten van verzoekers. Omdat het opdrachtgeverschap ligt bij het directeurenteam en BI dus afhankelijk is van de goedkeuring van het directeurenteam is een veelgehoorde klacht van verzoekers: ‘de slager keurt zijn eigen vlees.’ Enkele verzoekers gaan nog een stap verder en geven aan dat zij vinden dat BI door de directie wordt gebruikt om kritische werknemers aan te pakken door melding te maken van hun gedrag bij BI en te vragen om een persoonsgericht integriteitsonderzoek.

Een verzoeker mailt de ombudsman om hem op de hoogte te houden in het kader van een zaak die nog loopt. Verzoeker verklaart het volgende: “*Ik blijf erbij dat ik de wijze waarop Amsterdam met interne meldingen omgaat niet objectief vindt ook omdat Bureau Integriteit en dan met name de wijze waarop ze gepositioneerd zijn en de dubbele rol die ze hebben met leidinggevendenden. Ook de plaats is erg bijzonder – ze zijn op de Amstel en dat is niet echt een onafhankelijke plek, al helemaal als dat je werkplek is. Dat terzijde, het heeft voor mij te lang geduurd. Waardoor ook het vertrouwen weg is.*”

Meerdere personen die onderwerp zijn geweest van een onderzoek hebben getwijfeld aan de onafhankelijkheid van het onderzoek.

Een teamleider, die na een arbeidsconflict drie jaar eerder een nieuwe functie als adviseur had gekregen bij een andere directie, wordt opnieuw geconfronteerd met het eerdere conflict. Dit gebeurt op initiatief van nieuwe managers in zijn voormalige werkomgeving, in samenwerking met BI. De medewerker ervaart dit als een dubbele belasting voor dezelfde vermeende gebeurtenissen en vindt

---

<sup>75</sup> Individuele klacht.

<sup>76</sup> Individuele klacht.

dat BI onvoldoende rekening heeft gehouden met eerdere beoordelingen en maatregelen die destijds waren genomen. Hij verwachtte van BI en zijn werkgever een consistente houding en vindt dat oude kwesties niet opnieuw hadden moeten worden opgerakeld.

Een medewerker met long covid wordt door BI uitgenodigd om een mondelinge toelichting te geven op eerder schriftelijk ingediende antwoorden. Tijdens het gesprek wordt zij onverwacht geconfronteerd met nieuwe vragen, waarop zij aangeeft schriftelijk te willen reageren. BI overlegt met de opdrachtgever, die besluit dat zij ter plekke moet antwoorden en geen tweede gelegenheid krijgt. De medewerker voelt zich hierdoor overrompeld en vindt dat BI haar onvoldoende heeft voorbereid op het gesprek. Zij ervaart het proces als onheus en heeft de indruk dat BI zich te veel laat sturen door de opdrachtgever.

#### 4.3.2 Deugdelijkheid onderzoeksmethoden

Betrokkenen uitten zorgen en kritiek over de gehanteerde onderzoeksmethoden, met name wanneer gebruik werd gemaakt van verklaringen van (ex-)collega's over gebeurtenissen die jaren geleden hebben plaatsgevonden. Zij twijfelden aan de betrouwbaarheid van deze informatie, vooral als de geïnterviewde personen nooit een directe werkrelatie met de betreffende medewerker hadden gehad. In dit verband werd ook verwezen naar de *Brochure interne melder* van BI, waarin als mogelijke reden om een melding niet in behandeling te nemen wordt vermeld: “*het heeft te lang geleden plaatsgevonden*”.<sup>77</sup> Medewerkers gaven daarnaast aan dat tijdens gesprekken de nadruk sterk ligt op het opsporen van overtreding van regels, terwijl er volgens hen te weinig aandacht is voor relevante contextfactoren zoals ziekte, tegenwerking bij re-integratie, eerdere meldingen bij BI, ongewenst gedrag of culturele verschillen.

Voor verzoekers is niet vaak niet duidelijk wat contextonderzoek inhoudt en op welke manier dit een rol speelt in het onderzoek van BI.

In het Onderzoeksprotocol is vastgesteld dat een onderzoek door BI twee doelen heeft. Allereerst het verrichten van deugdelijk en zorgvuldig onderzoek om feiten en omstandigheden objectief vast te stellen, zodat er kan worden beslist over een integriteitsschending en eventuele (disciplinaire) maatregelen. Ten tweede het contextonderzoek dat meer is gericht op de omstandigheden die hebben geleid tot het ontstaan (van het vermoeden) van de integriteitsschending, en is bedoeld om de organisatie te adviseren en soortgelijke gevallen in de toekomst te voorkomen.<sup>78</sup>

Verzoekers hebben vragen over de onderzoeksmethode, waarbij iedere mogelijk betrokken persoon die ooit met de onderzochte persoon heeft samengewerkt kan worden benaderd. Dit leidt er volgens hen toe dat alleen degenen die daadwerkelijk een klacht hebben over deze persoon en bereid zijn hierover te spreken, zich melden. Het risico van een dergelijke werkwijze is dat er een eenzijdig beeld ontstaat, louter gebaseerd op personen die bereid waren om te spreken, terwijl de perspectieven van degenen die niet in beeld waren of niets wisten, ontbreken. Volgens verzoekers kan dit geen objectieve werkwijze zijn. Voor een volledige en representatieve weergave van de situatie verwachten zij dat grondig onderzoek wordt verricht, aangezien na afronding van het onderzoek wordt gesproken over een totaalbeeld. Het kan nu op verzoeker in ieder geval overkomen als: ‘naar een conclusie toe

<sup>77</sup> Welke termijn BI concreet hanteert bij “te lang geleden” is nergens expliciet gemaakt. De Ombudsman is tijdens het onderzoek gestuit op een brief van BI uit 2023 aan een directeur waarin wordt geantwoord waarom een melding van deze directeur niet in behandeling wordt genomen: “Daarbij speelt dat dit voorval kennelijk ergens in 2021 heeft afgespeeld en is tijd dit geval de complicerende factor aangezien de verklaringen hieromtrent met de verstrijken van de tijd minder betrouwbaar worden. Ook moet de vraag gesteld worden waarom de collega's (...) toentertijd geen melding hebben gemaakt. Onderzoek op dat moment had snel en betrouwbaar plaats kunnen vinden. In dit geval is de aanleiding om een dergelijke melding twee jaar na dat alsnog te doen diffuus en zijn ze onderzoeksmogelijkheden zeer beperkt.”

<sup>78</sup> Meldregeling en Onderzoeksprotocol, gemeente Amsterdam, mei 2024, p.12.

redeneren' hetgeen voorkomen had kunnen worden wanneer BI niet alleen mensen zou hebben gesproken die iets te klagen hadden.

Een veelgehoorde klacht van medewerkers betreft de onduidelijkheid over hun rol tijdens onderzoeksgesprekken. Verschillende medewerkers gaven aan dat zij waren uitgenodigd als getuige, maar dat zij zich tijdens het gesprek als verdachte of zelfs als dader behandeld voelden. Deze rolwisseling viel volgens hen niet af te leiden uit de uitnodiging en werd aan het begin van het gesprek ook niet toegelicht. Daarnaast was er vaak verwarring over het doel van het gesprek. Medewerkers meldden dat dit vooraf niet duidelijk was aangegeven. Een medewerker gaf aan dat hij en zijn zaakbehartiger aan het begin van het gesprek lang moesten zoeken naar duidelijkheid over wat de bedoeling van het gesprek was, hetgeen leidde tot onzekerheid en werd weinig respectvol ervaren. De formele en voor hen confronterende manier van werken tijdens de gesprekken droeg bij aan het gevoel dat zij als dader werden behandeld. Het benadrukken van de vertrouwelijkheid van het gesprek versterkte bij sommigen het gevoel van isolatie en verwarring na afloop.<sup>79</sup> Medewerkers gaven aan dat zij, als zij vooraf hadden geweten hoe het gesprek zou verlopen, zich anders hadden voorbereid.

Betrokkenen in de rol van getuigen of beklaagden hebben aangegeven dat de sfeer tijdens onderzoeksgesprekken regelmatig als intimiderend werd ervaren. Zij voelden zich niet zozeer gehoord, maar eerder verhoord. Meerdere personen gaven aan dat zij onvoldoende ruimte kregen om hun eigen verhaal of de context van de situatie toe te lichten. Volgens hen was er weinig ruimte voor dergelijke toelichtingen, waardoor het gesprek als sturend en dwingend werd ervaren. De indruk werd gewekt dat er naar een specifieke uitkomst werd gewerkt. Melders gaven aan dat het niet meegaan in de richting van het gesprek leidde tot een schurende sfeer. Zij uitten de zorg dat hierdoor belangrijke documentatie en/of contextinformatie onvoldoende werd meegenomen in het onderzoek. Ook werd benoemd dat eerdere meldingen die zij hadden gedaan, tijdens het gesprek werden genegeerd of op een onjuiste manier in het onderzoek werden betrokken. Volgens de melders wekte deze aanpak bij hen de indruk dat vooral naar bevestiging van een vooraf veronderstelde uitkomst werd gezocht. Contextuele informatie die daarvan afweek leek onvoldoende aandacht te krijgen.

#### **4.3.3 Gebrek aan nazorg**

De gemeente is als werkgever gehouden aan de zorgplicht volgens het ambtenarenrecht.<sup>80</sup> Daarbij kan zoveel als mogelijk aansluiting gezocht worden bij de norm gesteld in artikel 7:658 BW, de veiligheid van de werknemer die de werkgever dient te borgen en de plicht voor de werkgever om schade zoveel mogelijk te voorkomen. Het Onderzoeksprotocol bevat informatie over het inschakelen van een vertrouwenspersoon die eventueel zorg kan bieden en de Brochure voor de leidinggevende schrijft de taak van personele zorg tijdens en na het onderzoek toe aan de (direct) leidinggevende. Personele zorg is volgens het Onderzoeksprotocol specifiek dat de directeur en leidinggevende de zorg en begeleiding verleent aan medewerkers (zoals de melder, PIO en andere betrokkenen) tijdens een onderzoek binnen een afdeling. Het doel van personele zorg is om ervoor te zorgen dat medewerkers zich gehoord en ondersteund voelen, ondanks de mogelijke spanningen of onzekerheden die een onderzoek met zich mee kan brengen.<sup>81</sup> Nazorg wordt omschreven als het voeren van gesprekken met het voltallige team of één-op-één gesprekken met medewerkers.<sup>82</sup>

---

<sup>79</sup> De gemeente heeft aangegeven te hechten aan vertrouwelijkheid ten behoeve van rust op de werkvloer en het ongestoord laten plaatsvinden van het onderzoek.

<sup>80</sup> De zorgplicht houdt in dat de gemeente de werkzaamheden van de ambtenaar zodanig moet inrichten en maatregelen moet treffen en aan hem/haar aanwijzingen moet geven wat redelijkerwijs nodig is om te voorkomen dat de ambtenaar in de uitoefening van zijn werk schade lijdt.

<sup>81</sup> Meldregeling en Onderzoeksprotocol, gemeente Amsterdam, mei 2024, p. 14.

<sup>82</sup> Zie brochure Leidinggevende en integriteitsonderzoek- p. 3- september 2020

In een zaak meent een verzoekster na haar indiensttreding geconfronteerd te zijn met ongepast gedrag en uitlatingen, stelselmatige pesterijen en discriminatie. Haar leidinggevende werd weggepest, en verzoekster kreeg geen toegang tot relevante programma's. Zij viel daarna uit wegens ziekte. Na het doen van een melding om toegang te krijgen tot het financiële systeem kreeg ze naar eigen zeggen te maken met een "heksenjacht" waarna zaken persoonlijk werden gemaakt toen er een melding werd gemaakt van haar nevenactiviteiten. Ze verklaarde dat ze haar nevenactiviteiten had gemeld bij haar leidinggevende, "maar dit bleek volgens BI niet voldoende te zijn". Ze besloot daarom haar dienstverband op te zeggen, maar het liep anders. "Ik ben nu tot mijn verbazing 2 weken voor de einddatum van mijn arbeidsovereenkomst per direct geschorst. Ik moest afgelopen dinsdag mijn laptop inleveren en mag ook geen contact meer hebben met collega's." <sup>83</sup>

#### 4.4 Zienswijze gemeente

In deze paragraaf wordt uiteengezet hoe de gemeente kijkt naar de grieven die door betrokkenen zijn geuit.

##### *Bejegening*

De gemeente erkent dat medewerkers zich soms verrast voelen wanneer zij zijn uitgenodigd als getuige, maar tijdens het gesprek soms als betrokkene, of zoals sommigen het ervaren, als dader worden aangesproken. Dit kan leiden tot gevoelens van onzekerheid en onbegrip. Vanuit de gemeente is aangegeven dat ze de uitnodiging voor een gesprek tekstueel heeft aangepast; er is sinds kort alleen nog sprake van het uitnodigen van personen door ze niet als getuige aan te merken, maar als worden ze gehoord als betrokkenen over wat zij hebben gezien of ervaren. <sup>84</sup>

De gemeente benadrukt in het contact met de ombudsman dat ze gesprekken professioneel en feitelijk voert, waarbij ook 'stevige vragen' worden gesteld en soms ook gesprekspartners worden geconfronteerd met wat andere medewerkers hebben verklaard. Dat kan volgens de gemeente inderdaad soms pijnlijk zijn, maar is in het kader van het onderzoek nodig. Er wordt bewust kritisch doorgevraagd. Dat dit bij sommige medewerkers overkomt als een politieverhoor is niet de bedoeling en ook niet de inzet. Tegelijkertijd is er het besef dat deze kritische en soms confronterende benadering gesprekspartners kan overvallen. De gemeente vindt het van belang deze beleving serieus te nemen en waar mogelijk te objectiveren, bijvoorbeeld door het terugluisteren van gesprekken en daarop te reflecteren. Het voert volgens de gemeente te ver om de bejegening van gesprekspartners tijdens deze gesprekken als "intimiderend" te betitelen. Het is beter te spreken van "ongemakkelijk".

##### *Onderzoeksmethoden: doorvragen en toetsen van inconsistenties*

De gemeente heeft toegelicht dat als het gaat om een gedragskwestie in een één op één-relatie, BI in beginsel op zoek gaat naar hoe mensen weer (samen) op weg kunnen in de organisatie. Er wordt dan vooral gezocht naar mogelijkheden van herstel en heling. Als de gedragingen als "ernstig" worden beoordeeld én als structureel, dan schiet een bemiddelend gesprek tekort. De gemeente vindt het belangrijk dat wordt verkend hoe er op een goede manier met dergelijke gedragingen/verhoudingen omgegaan dient te worden. Soms is de situatie te ernstig, te structureel of te ontwrichtend, dan is het volgens de gemeente goed dat er een Gedragscode is en er onderzoek kan worden gedaan. Zo kan er worden gezien of en op welke wijze medewerkers weer in een werkrelatie binnen de gemeente verder kunnen.

---

<sup>83</sup> Individuele klacht.

<sup>84</sup> De ombudsman constateert dat BI lopende dit onderzoek verbeteringen heeft doorgevoerd, zoals het niet meer spreken in uitnodigingen van 'getuige', maar het neutralere 'betrokkene'. Op verzoek van de ombudsman informatieve notities over de uitslag van de validatie, die eerder wel door BI aan het management zijn verstrekt, alsnog naar de desbetreffende melders gestuurd.

De gemeente onderschrijft dat verklaringen over gebeurtenissen die jaren geleden hebben plaatsgevonden waardevol kunnen zijn, mits zij worden getoetst op consistentie en worden ondersteund door andere bronnen. BI geeft aan voldoende te zijn toegerust om dergelijke onderzoeken, die “niet eenvoudig” zijn, te doen. De aanwezige professionele ervaring van medewerkers maakt dat men weet of men van doen heeft met oorspronkelijke verhalen en authentieke herinneringen of niet.

Over een onderzoek dat bijna volledig gebaseerd is op interviews met meer dan 20 (ex-) medewerkers en leidinggevenden over gebeurtenissen in een bepaalde periode, verklaarde de gemeente dat sommige ervaringen van medewerkers zo ingrijpend waren, dat medewerkers deze gebeurtenissen zich als de dag van gisteren (blijven) herinneren. Daarnaast heeft de gemeente aangegeven professioneel genoeg te zijn om een gesprek te voeren en door te hebben of sprake is van een voorgenomen, afgestemd verhaal of niet. Door specifieke aandacht te hebben voor gehanteerd woordgebruik en rode draden in de verklaringen wordt eventuele onderlinge afstemming tussen medewerkers voorafgaand aan een getuigenis volgens de gemeente doorgeprikt.

*Gemis aan nazorg: nazorg ligt niet bij BI*

De verantwoordelijkheid voor de zorgplicht en adequate informatieverstrekking aan het persoonsgericht integriteitsonderzoek tijdens het onderzoeksproces ligt bij het directiemanagement van de betreffende medewerker. In de onderzoeksopdracht staat dit ook opgenomen, voorzien van de naam van de direct leidinggevende van de medewerker. BI is verantwoordelijk voor de sfeer tijdens het gesprek. BI adviseert medewerkers om zich eventueel bij te laten staan door een vertrouwenspersoon van de gemeente, dan wel door een raadsman/vrouw. Daarmee wordt rekening gehouden bij de planning van het gesprek en er is ruime tijd voor het gesprek. BI vraagt tussendoor of het nog te doen is voor de PIO of dat een pauze wenselijk is etc. Aan het begin van elk gesprek wordt afzonderlijk het onderwerp personele zorg besproken en wordt de PIO erop gewezen dat hij daarvoor terecht kan bij zijn leidinggevende. Steun en opvang na afloop van het gesprek etc. behoren tot de verantwoordelijkheid van de desbetreffende directie/leidinggevende.



## 4.5 Visie ombudsman

Persoonsgerichte integriteitsonderzoeken binnen de gemeente worden door betrokkenen als zwaar ervaren, mede door de gebruikte terminologie, de intensiteit van de gesprekken en onduidelijkheid over het doel van bepaalde gesprekken. Hoewel stevige vragen noodzakelijk kunnen zijn voor een zorgvuldig onderzoek, blijkt dat de aanpak gevoelens van intimidatie en wantrouwen te creëren voor betrokkenen in dat proces. De hiërarchische structuur creëert het beeld dat wanneer er een melding gemaakt wordt over een leidinggevende ze elkaar beschermen. Het idee dat BI niet onafhankelijk opereert, wordt verder versterkt door het feit dat ze afhankelijk is van een onderzoeksopdracht van het directeurenteam. Dit vergroot het risico op een perceptie van ongelijke behandeling. De gemeente erkent bepaalde zorgen en heeft verbeteringen doorgevoerd, zoals het aanpassen van terminologie, het terugluisteren van gesprekken en het betrekken van vijf directeuren bij besluiten over persoonsgerichte integriteitsonderzoeken.

Kijkend naar de minder direct grijpbare, zachtere aard van sociale integriteitsvraagstukken, sluit niet aan met de huidige aanpak. In een feitelijke benadering kunnen contexten en belevingen uit het oog raken, op zoek naar één waarheid, terwijl er mogelijk meerdere waarheden naast elkaar kunnen bestaan die allemaal even geldig kunnen zijn. Bij meldingen over sociale integriteit lijkt daarom een andere, beter passende benadering nodig te zijn, omdat het hierbij vaak gaat om gedragingen, beleving en ervaringen, en niet per se om harde feiten. Bij het beoordelen van sociale integriteit dient er te worden gekeken naar signalen, gedragspatronen en contextuele omstandigheden die gezamenlijk duiden op een mogelijke schending van sociale normen en waarden.

Bij meldingen over gedrag in één-op-één-relaties ligt bij de gemeente de focus op herstel en heling, om verdere samenwerking mogelijk te maken. Wanneer gedragingen ernstig zijn, kiest de gemeente echter niet voor bemiddeling en kan er actie worden ondernomen, zelfs bij incidenten uit het verleden, mits hiervoor voldoende bewijs is. Dat laatste is belangrijk, vooral uit de cijfers van BI is gebleken dat in 2024 van de 180 meldingen er slechts 1 melding afgerond werd met een persoonsgericht integriteitsonderzoek. Uit het jaarverslag blijkt ook dat ondanks dat de gemeente ook andere interventies inzet, het aantal meldingen de afgelopen jaren behoorlijk is toegenomen. Hier rijst de vraag of BI niet over meer, andersoortige interventies moet beschikken om mensen adequaat bij te staan bij een melding, om recht te doen aan de behoefte van medewerkers aan een onafhankelijke, neutrale, deskundige beoordeling van hun melding.

# **5. Conclusie en aanbevelingen**

## 5. Conclusie en aanbevelingen

### 5.1 Inleiding

De ombudsman heeft de afgelopen jaren herhaaldelijk klachten ontvangen van medewerkers en inwoners over de behandeling van hun meldingen. Dit leidde in 2023 tot een verkenning van het type klachten en in het voorjaar van 2024 tot een onderzoek uit eigen beweging. In dit onderzoek stond de vraag centraal wat inwoners en ambtenaren van hun werkgever, de gemeente Amsterdam, mogen verwachten vanuit het oogpunt van behoorlijkheid wanneer zij een (sociale) integriteitsmelding doen.

### 5.2 Knelpunten

Integriteit is een complex en zwaar vraagstuk, vooral op het gebied van sociale integriteit. Het verkrijgen van grip op en het voorkomen van integriteitsschendingen is een grote opgave voor de gemeente. De gemeente Amsterdam toont ambitie op het vraagstuk inclusiviteit en diversiteit en op prettige omgangsvormen op de werkvloer. Ondanks deze ambities blijkt dat de complexiteit van de organisatie en volgens de gemeente andere prioriteiten, hebben geleid tot vertragingen in verbeteringen die deze ambities ernstig ondergraven. Hoewel de gemeente actief oproept tot het melden van integriteitsschendingen, worden de verwachtingen die hiermee worden gewekt niet altijd waargemaakt. De ervaringen van betrokkenen zijn cruciaal om te kunnen reflecteren op de bestaande werkwijze en om daarin verbeteringen aan te brengen.

Veel van de in het rapport genoemde grieven hebben enerzijds te maken met persoonlijke ervaringen, de interactie tussen personen en een subjectieve invulling van de beleving en anderzijds met de feitelijke bevoegdheid van de gemeente om te kunnen opereren volgens eigen beleid en gemaakte afspraken. Hoe er volgens de gemeente gehandeld mag worden, is terug te vinden één document: het Onderzoeksprotocol. Het Onderzoeksprotocol bevat gedetailleerde informatie over een werkwijze voor het melden, onderzoeken en afhandelen van vermoedens van integriteitsschending. Hoewel het protocol een duidelijke structuur biedt, ontstaan er in de praktijk knelpunten die de effectiviteit van het proces en de ervaring van de melder beïnvloeden. Zoals:

#### 5.2.1 Melden van vermoedens

Uit de vele gesprekken die de ombudsman heeft gevoerd komt naar voren dat verzoekers vrezen dat een melding die betrekking hebben op sociaal integriteit niet concreet genoeg kan worden bevonden en daardoor niet serieus wordt opgepakt. Zo weet iemand niet vooraf of de melding voldoende aanleiding zal vormen en voldoet aan de eisen zoals vormgegeven in het Onderzoeksprotocol, denk aan bewijs en documentatie. De cijfers hebben laten zien dat een persoonsgericht integriteitsonderzoek niet vaak wordt uitgevoerd en wanneer dit al gebeurt heeft het onderzoek bijna altijd betrekking op zakelijke integriteit. Toch worden meldingen over sociale integriteit wel in toenemende mate te gedaan en is er ook een verband met de cijfers uit het vertrouwenswerk. De cijfers over 2023 hebben laten zien dat er in meer dan de helft van de gevallen een leidinggevende betrokken is als veroorzaker van ongewenst gedrag. Ook zou er sprake zijn van een gebrek aan inclusief leiderschap en personele zorg. Gelet op de werkwijze bij de beoordeling van (vermoeden van) een integriteitsscheiding in relatie tot het aantal meldingen en de leidinggevende die regelmatig als veroorzaker wordt genoemd, ontstaat het beeld dat BI onvoldoende kan betekenen bij kwesties die betrekking hebben op sociale integriteit.

### 5.2.2 Validatie

Het Onderzoeksprotocol benoemt dat BI de melding valideert, toetst of onderzoek opportuun is. In de meeste gevallen wordt er geen verzoek tot een persoonsgericht onderzoek gedaan. BI kan daarnaast alternatieven voorstellen, zoals een risicoanalyse, mediation, gesprekken en training. Een van de knelpunten is de onduidelijkheid hierover richting de melder. Validatie is voor een melder vaak een 'black box'. Hoe wordt er besloten of er een onderzoek komt? Deze inhoudelijke afweging wordt niet gedeeld in de communicatie richting de melder. De genoemde alternatieven kunnen onveilig voelen bij (vermoeden van) sociale integriteit, zeker wanneer er sprake is van een machtsongelijkheid en de genoemde interventies al in een eerder stadium zijn ingezet. De alternatieven en de communicatie daarover blijken derhalve onvoldoende waardoor het beeld ontstaat dat er geen actie wordt ondernomen en de melder zich nog onveiliger voelt na het indienen van de melding. In sommige gevallen kan dit zelfs in diens nadeel uitpakken en wordt ervoor gekozen omwille van de situatie een andere werkplek voor de melder te gaan zoeken.<sup>85</sup> Dit kan als een strafmaatregel voelen en een negatief precedent zijn voor anderen om sociale integriteitsschendingen te gaan melden.

### 5.2.3 Onderzoeksopdracht

Uit het onderzoeksprotocol blijkt dat BI een onderzoeksopdracht opstelt en dat het directeurenteam beslist. De gemeentesecretaris hakt knopen door bij twijfel. Het besluitvormingstraject toont aan dat er sprake is van een hiërarchisch model, daarmee kan een melder het gevoel hebben dat de top van de organisatie de eigen belangen beschermt. Uit de cijfers van het vertrouwenswerk blijkt duidelijk dat in meer dan de helft van de zaken van sociale integriteit een leidinggevende als veroorzaker wordt aangemerkt. Het is voor een melder dan ook vaak niet te bevatten dat het besluitvormingstraject afhankelijk is van een directeurenteam.

De ombudsman begrijpt dat vanwege de positionering van BI er onduidelijkheid bestaat bij verzoekers over de onafhankelijkheid. BI is in die zin niet onafhankelijk, omdat het een beperkt aantal persoonsgerichte integriteitsonderzoeken uitvoert en het Onderzoeksprotocol reeds bepaalt dat er in de meeste gevallen na een melding geen verzoek om een persoonsgericht integriteitsonderzoek wordt gedaan.<sup>86</sup> Daarnaast is het problematisch dat het directeurenteam uiteindelijk bepaalt of een onderzoek wordt uitgevoerd. Hierdoor ontstaat de indruk bij verzoekers dat onderzoeken niet altijd onafhankelijk worden gestart, vooral in gevallen waarin betrokkenen juist melding hebben gemaakt over een leidinggevende. Zij zijn dan ook gebaat bij een aanpak die specifiek is afgestemd op de aard van de integriteitsschending en dat ze hierbij betrokken worden. Denk hier bijvoorbeeld aan een melding over discriminatie of een melding over seksueel overschrijdend gedrag. Er wordt bovendien weinig met de melder afgestemd over wat deze daadwerkelijk wenst of verwacht. Wanneer iemand een melding maakt van pestgedrag met als doel dat daar een einde aan wordt gemaakt en BI besluit vervolgens om geen onderzoek te starten maar in plaats daarvan een training aan te bieden, kan dit ertoe leiden dat de melder geen oplossing ervaart. Daarnaast draagt de fysieke werkplek van BI bij aan de schijn van partijdigheid. BI is immers gepositioneerd binnen het cluster Bestuur en Organisatie, dat direct onder de Gemeentesecretaris en het Gemeentelijk Managementteam (GMT) valt. Naast dat er belangrijke functionarissen werken op het stadshuis worden daar ook de gesprekken gevoerd met de melders en andere betrokkenen. Dit creëert een gevoel van machtsongelijkheid en onveiligheid, wat niet bevorderlijk is voor een veilige interne meldcultuur.

---

<sup>85</sup> Dit is niet aan de orde als de melder zelf om overplaatsing vraagt.

<sup>86</sup> Meldregeling en Onderzoeksprotocol, gemeente Amsterdam, mei 2024, p.8.

#### **5.2.4 Doorlooptijd en uitvoering van onderzoek**

Uit het Onderzoeksprotocol blijkt dat BI een inschatting maakt maar geen harde termijnen kan stellen over hoelang een onderzoek duurt of wanneer er een reactie komt op een melding. Veel klachten gaan dan ook over lange doorlooptijden en dat verzoekers meerdere rappels sturen naar BI om te vragen naar de stand van zaken. Vanwege het ontbreken van harde termijnen ontstaat het beeld dat de zaak 'in de la' verdwijnt. De klachten en signalen wijzen erop dat de beperkte communicatie tijdens een onderzoek het gevoel van onzekerheid bij de betrokkenen versterkt en zelfs kan leiden tot stress-gerelateerde klachten.

#### **5.2.5 Medewerking en personele zorg**

Volgens artikel 6 van de Ambtenarenwet 2017 dienen ambtenaren mee te werken aan een onderzoek en dienen de leidinggevende en de verantwoordelijke directeur personele zorg te verlenen.

Volgens het Onderzoeksprotocol kan een weigering om mee te werken aan een onderzoek als misdraging worden aangemerkt en leiden tot (disciplinaire) maatregelen. Bij ambtenaren is er een angst voor de gevolgen omdat zij zich verplicht voelen mee te werken aan een onderzoek. Angst, stress of een schuldgevoel spelen een rol.

Door de personele zorg te beleggen bij de (direct) leidinggevende, is de betrokken ambtenaar direct afhankelijk van de kwaliteit van een leidinggevende, hetgeen problematisch is. Uit de conclusie van het werk van vertrouwenspersonen over het jaar 2023 blijkt immers dat er een gebrek is aan inclusief leiderschap en personele zorg. Dit gebrek draagt bij aan een kwetsbare situatie van de ambtenaar.

#### **5.2.6 Rapportage en afronding**

Volgens het Onderzoeksprotocol maakt BI een rapportage van het gedane onderzoek en beoordeelt Dienst Juridische zaken (DJZ) welke maatregelen daaruit kunnen volgen, waarbij de directeur uiteindelijk beslist over de uitvoering van de maatregelen.

De rapportage wordt toegevoegd aan het onderzoeksdossier. Dit dossier bevat resultaten van het onderzoek en de wijze waarop deze zijn verkregen. Er schuilt een systemische onzorgvuldigheid in de manier waarop de PIO wordt betrokken in het proces. Hoewel inzage wordt geboden, is het gesprek beperkt in doel en inhoud en niet voor juridisch verweer. In het Onderzoeksprotocol wordt onvoldoende duidelijk benoemd hoe de reactie, dat een PIO toch als verweer aanvoert, wordt geïncorporeerd na inzage. Dit raakt het fairplaybeginsel als er geen ruimte is voor hoor en wederhoor. Bovendien, wanneer na afronding van het onderzoek geheimhouding aan de PIO wordt opgelegd en verbod tot reproductie wordt afgegeven, ontstaat er een gevoel van isolatie. Doordat informatie niet mag worden gedeeld, ontbreekt de mogelijkheid om de consistentie van persoonsgerichte onderzoeken te verifiëren. Hierdoor ontstaat de perceptie van willekeur, aangezien het gebrek aan transparantie en toetsbaarheid onmogelijk wordt gemaakt.

Melders hebben behoefte aan duidelijkheid. Het overlaten van de keuzevrijheid aan de betrokken directeur om een volledig inzicht te geven in het dossier leidt tot een gebrek aan eenduidig beleid, met het risico op ongelijkheid, omdat beslissingen persoonsafhankelijk zijn en verzoekers vaak klagen dat zij geen terugkoppeling ontvangen.

### 5.2.7 Onderzoeksmethoden

Het Onderzoeksprotocol biedt diverse onderzoeksmethoden. Bij de keuze van de methode moet er volgens het Onderzoeksprotocol rekening worden gehouden met de proportionaliteit en subsidiariteit. Zo kunnen bijzondere methoden niet zonder meer worden ingezet, maar alleen na zorgvuldige afweging en vastlegging.

Een van de knelpunten zijn zorgen over de privacy die leven bij medewerkers die onderwerp zijn van een dergelijk onderzoek. Er wordt slechts in algemene lijnen in het Onderzoeksprotocol omschreven wat BI mag doen en wat niet. Bovendien is het voor een PIO vooralsnog onduidelijk of hij inzage krijgt als er geen disciplinaire maatregelen worden opgelegd als deze beslissing bij de betrokken directeur ligt.

Ook wanneer de gemeente ervoor kiest geen disciplinaire maatregelen op te leggen blijft ze gebonden aan de Awb-beginselen en algemene eisen van zorgvuldigheid, transparantie en beginselen van goed werkgeverschap. De PIO moet immers ook kunnen controleren of de informatie zoals die in het onderzoek is opgenomen feitelijk klopt. Het integriteitsonderzoek bevat een potentieel risico voor reputatieschade of impliciete beoordelingseffecten voor de PIO. Ook al worden er geen maatregelen genomen, het feit dat er een onderzoek heeft plaatsgevonden en er dus bevindingen en conclusies zijn getrokken over iemands gedrag, heeft effect op hoe iemand zich voelt, of hoe hij beoordeeld of behandeld wordt. Elke PIO heeft het recht om te weten hoe het onderzoek tot stand is gekomen en welke onderzoeksmethoden zijn toegepast. Als er in vergelijkbare gevallen wel onderzoeksresultaten worden gedeeld, maar in andere vergelijkbare gevallen niet, schendt de gemeente het gelijkheidsbeginsel. De keuze over het delen van een onderzoeksdossier met de PIO hoort niet te liggen bij de verantwoordelijke directeur.

## Conclusie

Het Onderzoeksprotocol is duidelijk ontworpen voor zakelijke integriteitsschendingen (fraude, belangenverstrengeling, misbruik van middelen etc.) waarbij bewijs, feiten en een formeel onderzoek centraal staan. Bij sociale integriteit werkt dit onderzoeksprotocol niet, omdat daar vaak bewijs ontbreekt, en door BI alternatieve interventies worden geadviseerd. Dit verklaart waarom er weinig persoonsgerichte integriteitsonderzoeken met betrekking tot sociale integriteit uitgevoerd worden. Het aantal meldingen over sociale integriteit is met de jaren gestegen en het is niet duidelijk welke specifieke interventies worden ingezet ter bestrijding van die ongewenste situaties ook nu is gebleken dat het de vraag is of de gemeente haar melders informeert over wat er gedaan wordt. De klachten schetsen het beeld dat de gedane meldingen leiden tot frustratie en onzekerheid vanwege lange doorlooptijden en een gebrek aan communicatie. Melders voelen zich in de steek gelaten, wat vervolgens leidt tot gevoelens van onvrede, een verminderde betrokkenheid, ziekteverzuim of het ontstaan van spanningen op de werkvloer. Dit uit zich in geruchten, een toename van meldingen, vooral in situaties waarin de leidinggevende zelf onderwerp is. Deze dynamiek veroorzaakt ontevredenheid en negatieve gevolgen voor de melders. In plaats van een succesvolle afhandeling ervaren zij dat onderzoeken uitblijven en dat de beslissing om een onderzoek te starten afhankelijk is van het directeurenteam.

Als het om de validatie en besluitvorming gaat, ervaren sommige melders weinig grip en veiligheid. Wanneer onderzoeken formeel zouden worden uitgevoerd, sluit dat bovendien niet aan bij de vaak emotioneel beladen dynamiek van deze sociale kwesties. In het Onderzoeksprotocol worden eisen gesteld zoals geheimhouding, minimale communicatie (bij een lopend onderzoek etc.) en door de minimale terugkoppeling kan het gevoel van isolatie toenemen.

Het Onderzoeksprotocol biedt nog geen laagdrempelige, veilige en mensgerichte aanpak die nodig is voor het groeiend aantal meldingen over sociale integriteit. Een mensgerichte aanpak vraagt naast laagdrempeligheid bij het doen van een melding (zoals meerdere toegankelijke ingangen en een veilige setting) ook om steun tijdens en na het traject van de melding, waarbij snel en herstelgericht wordt gewerkt.

## **5.3 Beantwoording van de onderzoeksvragen**

### **1. *Wat mogen ambtenaren uit oogpunt vanuit de behoorlijkheidsnormen verwachten van de behandeling van integriteitsmeldingen door de gemeente Amsterdam?***

Vanuit de behoorlijkheidsnormen mag worden verwacht dat de gemeente als werkgever op dit punt eenduidig en duidelijk beleid voert. Uit dit onderzoek is gebleken dat de gemeente wel beleid voert en daarvoor o.a. de gedragscode heeft als instrument, de ambtseed verplicht laat afleggen, trainingen aanbiedt en zichtbaar onder de aandacht brengt wat te doen bij discriminatie of pesterijen en hoe je moet optreden als je getuige bent van een dergelijke situatie. De gemeente biedt via verschillende kanalen de mogelijkheid om melding te maken, ook voor niet-medewerkers. Er zijn zowel interne- als externe vertrouwenspersonen beschikbaar gesteld. De behoorlijkheidsnormen vereisen echter dat de gemeente een melding zorgvuldig behandelt. Dit houdt in: dat de gemeente de melding onderzoekt, hoor en wederhoor toepast en de melder zoveel mogelijk informeert over de voortgang en uitkomst. Het fair play-beginsel vereist bijvoorbeeld dat een PIO vooraf de gelegenheid krijgt om te inhoudelijk reageren op het onderzoeksdossier, in plaats van enkel inzage te bieden. Daarnaast mag de beslissing voor het delen van het onderzoeksdossier, wanneer er geen disciplinaire maatregelen worden opgelegd, niet afhankelijk worden gesteld van de verantwoordelijke directeur. Uit dit onderzoek blijkt dat er gewerkt wordt aan de hand van een Onderzoeksprotocol. Dit protocol sluit echter niet aan op het aanpakken van het overgrote deel van de meldingen, dat betrekking heeft op sociale integriteit. Het kent verschillende knelpunten, zoals hierboven beschreven. Zo dient het Onderzoeksprotocol een duidelijkere omschrijving te geven van de rechten en plichten van de betrokkenen, waaronder de melder, getuige en de PIO, bijvoorbeeld met betrekking tot het recht op inzage en verlenen van medewerking aan onderzoek. Daarnaast zijn de brochures die de gemeente beschikbaar stelt niet actueel. Sommige termen waarvan de gemeente heeft aangegeven niet meer te zullen gebruiken, zijn nog steeds in omloop, hiermee draagt de gemeente zelf bij aan het in stand houden van een negatief beeld.

Een gezonde bedrijfscultuur vereist dat leidinggevendenden integer gedrag vertonen en signalen serieus nemen, in een veilige omgeving waarin medewerkers dilemma's bespreekbaar kunnen maken. Leiderschap is een aandachtspunt, aangezien vele meldingen volgens vertrouwenspersonen gaan over het gedrag van leidinggevendenden. De aanpak van BI sluit onvoldoende aan op het bestrijden en het voorkomen van de meldingen over sociale integriteit. De ombudsman ziet op basis van de ontvangen klachten en de daarin gesignaleerde knelpunten dat verdere verbetering in het gemeentelijke integriteitsbeleid wenselijk is. Ondanks het doorvoeren van enkele verbetermaatregelen op het gebied van registratie en ICT, is de ombudsman van oordeel dat de huidige aanpak, die vooral is ingericht op zakelijke integriteit, niet passend is bij signalen van sociale integriteit waarbij beleving, persoonlijke grenzen en subjectieve ervaringen centraal staan. In dergelijke gevallen is het noodzakelijk dat de gemeente kiest voor een meer verfijnde benadering. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek is de ombudsman van oordeel dat er nader onderzoek moet komen naar de verbetermogelijkheden bij de uitvoering van integriteitsonderzoeken.

### **2. *Hoe is de huidige positionering van de afdeling die is belast met integriteitsonderzoek binnen de gemeente vormgegeven?***

De gemeente heeft ervoor gekozen om een afdeling BI op te richten, als onafhankelijk organisatieonderdeel binnen de gemeente Amsterdam, belast met het onderzoeken van integriteitskwesties. De onafhankelijkheid van BI wordt formeel gewaarborgd door haar mandaat en bevoegdheden, maar de organisatorische inbedding is onder de directie Bestuur en Organisatie. Dit ondermijnt de onafhankelijkheid. De fysieke positionering van BI op het stadhuis draagt bij aan een verkeerde perceptie; hier worden onderzoeksgesprekken gevoerd.



Melders zien BI als een verlengstuk van het management, vooral wanneer meldingen worden teruggelegd bij leidinggevendenden als managementvraagstuk, maar ook omdat ervoor is gekozen om het besluit voor een persoonsgericht integriteitsonderzoek bij het directeurenteam te leggen. Dit leidt tot klachten over een gebrek aan onafhankelijkheid, transparantie en voortvarendheid in de afhandeling van meldingen. Daarnaast ervaren melders een gebrek aan terugkoppeling over de voortgang van hun melding.

BI heeft een duidelijke taakomschrijving en werkt volgens het vastgesteld Onderzoeksprotocol, maar in de praktijk is dit onvoldoende bekend en ook is niet concreet gemaakt welke rechten een melder, getuige of persoon in onderzoek hieraan kan onttelen. De verwachtingen van melders zijn vaak hoog wanneer zij de stap zetten om een melding te doen. Zij verwachten vrijwel altijd dat er een onderzoek zal volgen op basis van hun melding. Uit de cijfers blijkt echter dat persoonsgerichte integriteitsonderzoeken niet zomaar worden uitgevoerd. Dit bevestigt een beeld bij melders dat er weinig gedaan wordt aan integriteitsmeldingen. Daarnaast is gebleken dat BI niet de communicatie met melders op zich neemt, het is aan betrokken directeur en leidinggevende die beschikbaar moet zijn over het (onderzoek) proces en personele zorg te bieden. Toch verwachten verzoekers dat BI ook beschikbaar is voor communicatie en duidelijkheid. Een duidelijkere rollenomschrijving in het Onderzoeksprotocol draagt bij aan transparantie alsook informatie over waar men terecht kan wanneer niet de juiste zorg wordt verleend.

Dit geldt ook voor de signalen. Wanneer signalen worden opgepakt omdat er mogelijk iets aan de hand is, en hiervoor interventies worden ingezet, communiceert BI vooral met het (lijn)management en adviseert directies. Het is de taak van de leidinggevendenden om over het signaal te praten met de afdeling en/of het team. Wanneer deze informatie de melder niet bereikt en hierover bij BI rappelleert en geen reactie krijgt, ontstaat het beeld dat BI niets of weinig onderneemt. Uit het vertrouwenswerk is gebleken dat er meer aandacht moet komen voor personele zorg die leidinggevendenden niet lijken te bieden. Dit risico zorgt voor een gevoel van ongelijkheid in de organisatie en teleurstelling. Verder hebben melders behoefte aan meer duidelijkheid over de status van hun melding, de verwachte doorlooptijd, de genomen stappen en de inhoudelijke afweging van die stappen. Op het gebied van procescommunicatie en het informeren van melders over waar zij terecht kunnen, liggen verbeterpunten voor de gemeente.

### **3. Welke definities, procedures en protocollen hanteert de gemeente bij meldingen over vermoedens van integriteit, hoe worden deze volgens de protocollen behandeld?**

De gemeente hanteert definities, procedures en protocollen die gericht zijn op het onderzoeken van vermoedens van niet-integer handelen. Bij sociale integriteitsmeldingen, zoals pestgedrag of discriminatie, blijkt echter dat deze procedures niet aansluiten zoals bij de integriteitsonderzoeken naar zakelijk integriteit. De nadruk op feitelijk bewijs en de formele aanpak worden door melders vaak als ongeschikt ervaren voor kwesties die draaien om persoonlijke ervaringen en beleving. Conclusies zoals “niet opportuun” zijn geformuleerd vanuit de systeemwereld van BI maar zijn pijnlijk voor de melder, vooral als het gaat om gedragingen van ongewenst gedrag. Dit leidt tot klachten over een gebrek aan erkenning van gevoelens. Wanneer de gemeente wel een onderzoek start ervaren melders dat vaak als een verhoor. Voorts wordt een gebrek aan transparantie ervaren als het gaat om de afwegingen die worden gemaakt en beslissingen die worden genomen.

De werkwijze bij sociale integriteitsmeldingen leidt tot verlies van vertrouwen in de gemeente. Daar waar de nadruk ligt op feiten, hebben melders vaak behoefte aan erkenning van gevoelens en ervaringen. De aanpak van de gemeente, die geschikt kan zijn voor zakelijke integriteit, sluit minder goed aan bij meldingen over pestgedrag, persoonlijke grenzen of vermoedens van discriminatie. Omdat sociale integriteit vaak draait om beleving en ervaringen, zijn harde feiten niet altijd aan te

wijzen. Daarnaast wordt de gemeente beperkt door haar eigen interne werkwijze, waardoor meldingen vaak worden teruggelegd bij leidinggevendenden als managementvraagstuk. Dit leidt tot een discrepantie tussen de verwachtingen van melders en de werkwijze van de gemeente. Het draagt ook vaak bij aan wantrouwen en het gevoel dat de melder niet serieus wordt genomen. Transparantie over de behandeling van meldingen en toezicht op wat er gebeurt nadat een melding is teruggezet naar de lijn, zijn belangrijke aandachtspunten. Het betrekken van de melder in dit proces draagt bij aan herstel en het serieus nemen van meldingen. Zelfs wanneer er feitelijk niets kan worden vastgesteld, er zijn altijd manieren om onderzoek te doen afgestemd op de situatie. Sociale integriteit vereist een andere aanpak.

Het is voor melders niet altijd transparant over wie welke rol heeft en waar melders terecht kunnen. Hoewel meldingen via verschillende kanalen kunnen worden ingediend om de drempel te verlagen, draagt dit bij aan verwarring en verlies van vertrouwen. Bijvoorbeeld wanneer klachten over ambtenaren via de klachtenprocedure worden ingediend, maar men vervolgens wordt doorverwezen om een integriteitsmelding te maken of wanneer een klacht wordt ingediend en BI geen onderzoek doet omdat er een klacht is behandeld en daarmee de zaak is afgerond. Ook is gebleken dat bij het DRA gemeld kan worden, maar het Interne Meldpunt deze meldingen niet bij elkaar optelt in de jaarrapportage. Het is voor melders dan ook de vraag welke verschillen er bestaan tussen het interne- en externe meldpunt en hun werkwijze. Dit zijn vragen waarop in dit onderzoek geen antwoord kan worden gegeven.

#### **4. Welke onderzoeksmethoden hanteert de gemeente bij vermoedens van enerzijds zakelijke- en anderzijds sociale integriteit?**

De gemeente maakt gebruik van onderzoeksmethoden die vooral geschikt zijn voor klassieke integriteitsonderzoeken zoals belangenverstrengeling, corruptie of fraude. Het onderzoeksprotocol bevat duidelijke stappen voor het valideren van de melding, het adviseren van het directeurenteam om een persoonsgericht integriteitsonderzoek te starten, een schriftelijk opdracht van het directeurenteam en onderzoeksmethoden die voornamelijk geschikt zijn als (vermoeden van) meldingen van zakelijke integriteit onderzocht moet worden. Voor onderzoek naar sociale integriteit dient de gemeente meer aansluiting te zoeken bij een onderzoek met hoor en wederhoor, cultuuranalyse zoals onderzoek naar normen, waarden, leiderschap en de dynamiek binnen de gemeente. Maar ook door op zoek te gaan naar patronen door mensen op te roepen om anoniem vragenlijsten te delen over ongewenst gedrag ten aanzien van zichzelf of anderen.

Uit onderzoek is voorts gebleken dat de sociale integriteitsmeldingen zelden uitmonden in een persoonsgericht onderzoek. Van alle meldingen van sociale integriteit is slechts in 0,56% van de gevallen een persoonsgericht onderzoek uitgevoerd. De criteria en normen die worden gehanteerd, zoals de nadruk op feiten en bewijs, sluiten niet altijd aan bij de aard van sociale integriteitskwesties. Dit heeft tot klachten geleid over wantrouwen, vanwege het gebrek aan passende methoden voor het onderzoeken van persoonlijke ervaringen. Melders ervaren daarnaast geen transparantie over de onderzoekscriteria en de uitkomsten van meldingen.

Hoewel de gemeente verbeteringen heeft doorgevoerd, zoals het betrekken van meerdere directeuren bij besluiten over persoonsgerichte integriteitsonderzoeken, is gebleken dat medewerkers zich onzeker voelen in situaties waarin leidinggevendenden betrokken zijn. De cijfers bevestigen dat een groot deel van de meldingen ook betrekking heeft op leidinggevendenden. Dit vraagt om een zorgvuldigere aanpak en extra aandacht voor de machtsdynamiek, beter beleid omtrent integriteit en alternatieven als het gaat om het bespreekbaar maken van sociale integriteit.

## 5.4 Aanbevelingen

De gemeente Amsterdam staat voor een grote uitdaging om het vertrouwen in haar integriteitsbeleid te versterken met name waar het gaat om sociale integriteit. De talloze meldingen over discriminatie, racisme (seksuele) intimidatie en de meldingen die betrekking hebben op leiderschap vragen om een transparantere en meer empathische aanpak. Het beeld wordt bevestigd dat melden geen nut heeft, omdat het Onderzoeksprotocol beschrijft dat er in de meeste gevallen geen verzoek tot persoonsgerichte onderzoeken volgt. De genoemde knelpunten, in combinatie met het feit dat er een directeurenteam verantwoordelijk is voor een onderzoeksopdracht, wekken de schijn van partijdigheid. Om daar verandering in te bewerkstelligen vraagt het niet alleen om een herziening van het Onderzoeksprotocol. Het vraagt ook het besef dat sociale integriteitsmeldingen vanwege de problematiek en dynamiek die erachter schuilt (denk aan cultuur, meldingen over leidinggevend, de ongeschiktheid van het Onderzoeksprotocol, etc.) nu niet door BI kunnen worden onderzocht. Sociale integriteitsmeldingen vergen een ander aanpak. Het verbeteren van communicatie, het bieden van de juiste zorg en het serieus nemen van deze meldingen, ook wanneer geen harde feiten kunnen worden vastgesteld, zijn belangrijke stappen om het vertrouwen van medewerkers en inwoners in de gemeente te herstellen. Om deze verbeteringen te realiseren, formuleert de ombudsman de volgende aanbevelingen:

1. **Maak van het instellen van de Commissie Integriteit een prioriteit.** Deze commissie zou moeten fungeren als een toezichthoudend orgaan dat de huidige klachten en signalen onderzoekt en aanbevelingen doet over hoe de gemeente integriteitsonderzoeken aanpakt en kan verbeteren.
2. **Zorg voor herinrichting van het huidige meldingssysteem en herzie het Onderzoeksprotocol.** Betrek bij de herinrichting van het nieuwe meldingsproces (oud) ambtenaren en burgers zodat er invulling gegeven kan worden wat er nodig is om gehoord te voelen na het doen van een melding. Laat in de tussenliggende periode de sociale integriteitsmeldingen uitsluitend door een extern meldpunt behandelen.
3. **Verken of meldingen over sociale integriteit beter door externe deskundigen kunnen worden beoordeeld** zodat de schijn van partijdigheid wordt voorkomen en de sociaal-emotionele context geborgd is. Benut meldingen over sociale integriteit voor verbeteringen op het gebied van leiderschap, Arboretgeving, personeelsbeleid, interne werkwijze en andere relevante thema's.

# Overzicht van de geraadpleegde bronnen

1. Gemeente Amsterdam, Instellingsbesluit Bureau Integriteit. 29 oktober 2002.
2. Brochure Ambtseed boekje, gemeente Amsterdam, Bureau Integriteit 3 juli 2019. Beschikbaar via: <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/overige-organisatieonderdelen/integriteit/>.
3. Nationale Ombudsman. Behoorlijkheidswijzer, 2019, beschikbaar via Behoorlijkheidswijzer | Nationale ombudsman
4. Bureau Integriteit, Gemeente Amsterdam. Brochure subject in een integriteitsonderzoek. Juli 2020.
5. Bureau Integriteit, Gemeente Amsterdam. Brochure getuige in een integriteitsonderzoek. Juli 2020.
6. Gemeente Amsterdam, Gedragscode, Bureau Integriteit gemeente Amsterdam, 2020.
7. Gemeente Amsterdam. Brochure leidinggevende en integriteitsonderzoek. September 2020.
8. Initiatiefvoorstel voor de raadsvergadering, “Met beleid werken aan integriteit.” M. Taimounti (DENK), S. Mbarki (PvdA), J. Veldhuijzen (BIJ1), D. Ceder (CU) en W. van Soest (PvdO), 10 februari 2021. Raadpleegbaar via: [https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/10023082/1/09012f978344e09c?connection\\_type=1&connection\\_id=5967555](https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/10023082/1/09012f978344e09c?connection_type=1&connection_id=5967555)
9. Raadsinformatiebrief, Integriteit, gemeente Amsterdam, 23 maart 2021. Raadpleegbaar via [https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/10023083/1/09012f978344dfff?connection\\_type=1&connection\\_id=5967555](https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/10023083/1/09012f978344dfff?connection_type=1&connection_id=5967555)
10. Bureau Integriteit, Gemeente Amsterdam. Brochure interne/externe melder. Juli 2021. Beschikbaar via: <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/overige-organisatieonderdelen/integriteit/>.
11. Ervaren van discriminatie op de werkvloer, Muzus, september 2023.
12. Visiedocument Versterking vertrouwenswerk: Vakkundig en toegankelijk. 14 september 2023.
13. Bureau Integriteit, Gemeente Amsterdam. Meldingen jaarverslag 2024
14. Gemeente Amsterdam, Bestuursopdracht Inclusie en Diversiteit 2024-2028
15. Gemeente Amsterdam, Rectificatie: Besluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam houdende regels over de behandeling van klachten (Klachtenregeling gemeente Amsterdam), Gemeenteblad 2019, 284602. Beschikbaar via: Overheid.nl.
16. Gemeente Amsterdam Jaarplan BI 2022.
17. Gemeente Amsterdam Jaarplan BI 2023.
18. Meldregeling en Onderzoeksprotocol, gemeente Amsterdam, mei 2024.
19. Bestuursopdracht Inclusie en Diversiteit 2024-2028, gemeente Amsterdam, 31 oktober 2024.
20. Gemeente Amsterdam Wegingsgronden (intern document).
21. Ervaren discriminatie en ander ongewenst gedrag onder medewerkers van de gemeente Amsterdam, Rapport Verwey-Jonker Instituut, 4 juli 2024
22. Brief aan gemeentesecretaris, Nederlandse Arbeidsinspectie, 6 juni 2025
23. Jaarverslag Bureau Integriteit 2024, oktober 2025. Beschikbaar via: <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/overige-organisatieonderdelen/integriteit/>.

# Melden met vertrouwen.



**Gewoon,  
onafhankelijk.**